

年金財源に関する国庫負担の意義、及び年金税制に関する意見

2002.6.11 第 5 回社会保障審議会年金部会

神代和欣

1. 基本的考え方

出生率の急激な低下（平成 13 年合計特殊出生率 1.33）は、急速に回復することは期待できない（人口政策の必要は認めるが）。また、グローバル競争の激化による投資需要・中間財需要の海外流出によって、当面、名目国民所得の伸びを 2%程度（2010 年度まで）にまで回復することも楽観できない。このような見通しの中で行われる次期年金改正に当たっては、世代間の公平(intergenerational equity)を従来以上に重視しなければならない。

厚生労働省推計（第 4 回年金部会資料 2）によれば、2002 年度から 2025 年度にかけて名目国民所得が 365 兆円から 557 兆円に 1.5 倍に伸びる間に、社会保障費は 82 兆円から 176 兆円に 2.1 倍、うち年金は 44 兆円から 84 兆円に 1.9 倍に伸びることが予想される。

これに伴って、厚生年金の 2025 年度以降の最終保険料率（総報酬制）は、基礎年金国庫負担 1/2 の場合でも従来推計（平成 11 年財政再計算ベース）の 19.8%を上回り、22.4%（新人口推計・中位推計）にまで高まること、また基礎年金国庫負担 1/3 ケースでは、24.8%（同）まで高まることを見込まれている（第 4 回年金部会・資料 1）。このような高負担が将来世代にとって可能かどうか、危惧せざるを得ない。

したがって、将来世代の年金保険料・その他社会保険料・及び税負担の総額を負担可能な限度に抑制するためには、給付のシステムの相当思い切った改革が必要であり、また給付水準の見直しが必要である。その具体的方法や水準に関しては、スエーデンの年金改革等を参考にして、さらに検討する必要がある。

2. 年金財源について

年金の財源は、基本的には社会保険方式によるべきである。その論拠については、第 3 回年金部会資料 2-1、2-2 において説明されている。また、第 3 回部会における私の発言で指摘したように、基礎年金財源を目的消費税に求めることは年金制度に政治的不安定要因を持ち込むことになるほか、消費税の滞納額が国民年金の未加入・未納による未徴収額を上回ることからも、目的消費税に切り替えることは適当でない。

しかるに、前回改正において、年金審議会答申では、基礎年金の国庫負担を 1/3 のままで一連の改革を答申したところ、政府与党の政策的判断によって国庫負担を 1/2 へ引き上

げることにより修正され、平成 12 年改正法付則において、「平成 16 年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の 2 分の 1 への引上げを図るものとする」旨の検討規定が設けられた。この負担引上げに伴う所用原資は平成 14 年度において 2.5 兆円、2025 年度において 3.8 兆円と推定されている。この所用財源をもし消費税に求めるならば、現行消費税 1%あたりの税収は約 2.5 兆円、うち国税収入分は 1.8 兆円なので、この 2 分の 1 負担のためだけでも 1.4%（2025 年度には 2%）程度の消費税引き上げが必要になる。しかし、基礎年金財源を消費税に求めることは、上記の論理からすれば適当でない。

そもそも、社会保険方式の年金給付において、その財源の一部を税収に求めることは、いかなる根拠によるのか。一般的には、わが国の公的年金が、低所得層を含む国民皆年金の制度となっているために、保険料を免除された低所得者に対しても一定限度の基礎年金を支払うことになっているからであると考えられる。しかし、それに必要な財源は、3 分の 1 負担で間に合うのではないか。2 分の 1 への引上げの主たる論拠は、最終保険料率を平成 11 年度財政再計算時において 20%以内に抑えるためであったと考えられる。

3. 年金税制

基礎年金給付の財源の 2 分の 1 国庫負担を実現するための財源の一部として、年金税制の改革によることが考えられる。また、予想以上に低迷を続ける経済情勢の中で現役世代の給与水準が低下し続けていることから、年金税制は、基本的には給与所得と同じ基準によることが望ましい。

このような観点から、昭和 61 年 10 月の政府税調答申（公的年金課税関係）及び年金税制に関する研究会「公的年金税制のあり方について」（昭和 61 年 9 月）^{注1)}を見直してみると、当時はまだ、合計特殊出生率が 1.76（昭和 60 年）と比較的高かったために、世代間負担の不平等度の進展に関する見通しが甘かったものと考えられる。

ただ、高齢者の所得を評価する場合には、寿命の伸びと不確実性、勤労所得・企業年金・資産所得など公的年金以外の所得源泉の多様性（とくに比較的高所得層について）、退職時所得に対する老後所得の代替率(replacement rates)等をも合わせて判断すべきである。したがって、年金税制を改正する場合には、所得階層別に差をつけ、かつ経過措置をおいて実施することが望ましい。

注1) 「標準的な年金額（昭和 61 年度 220 万円）にまで課税が及ぶことは、公的年金に対する国民の支持と信頼を確保する観点からも適切ではない。老齢年金を受給する者について

は少なくともこの標準的な年金額までは実質的に課税されないよう措置すべきである」

だが、年金課税をかりに給与所得者並みにまで高めたとしても、それによる税収は5000億円に満たないと推定されており、なお国庫負担2分の1への引上げに所用な財源に及ばない。所得税、法人税の引上げの可能性については、とりあえず判断を差し控える。

年金給付水準の見直しについて

2002年7月19日

社会保障審議会年金部会

神代和俊

私は、前回の年金財政再計算に関する年金審議会の審議に際して、参議院国民福祉委員会の参考人として、次のように述べた（2000年2月29日）。

「----- 1990年代の経済低迷・グローバリゼーションの中で噴出した諸問題に加えて、人口推計の精度（不確実性）、総人口及び労働力人口の減少に伴う経済成長率の鈍化の見通しなどをも考慮すると、国民の年金制度に対する不安を除去するためには、スウェーデンの1999年改正（拠出建て賦課方式の単一所得比例年金・最低保証付、経済調整スライド方式、平均寿命の伸びを給付に反映させる除数方式）に準じた抜本改正を、時期財政再計算に向けて準備すべきではないか。その場合、年金諸制度間の統合、とくに国民年金1号被保険者を統合できるかどうか、もっとも困難な政治課題となろう。いずれにせよ、わが国の現状では、『抜本改革』と現行制度からの実現可能な移行措置に関する検討がほとんどなされていない。したがって、現状では、まず今次改正を実現しておく必要がある。」

この見解は、基本的には今も変わらない。

さて、今回の改正審議に当たっては、基礎年金の国庫負担2分の1への引上げ、および年金保険料の引上げは、次期財政再計算の前提となる重要性を持っている。とくに、前者のための財源調達は、単に目先の単年度財源の問題ではなく、将来の年金財政全体に及ぶ試金石的重要性を帯びているから、スウェーデンの改革にならって、経済成長率の変動にリンクして自動的に給付を調整すること、寿命の伸長に伴って自動的に給付水準を引き下げる除数方式の導入などと合わせて、現行の給付水準そのもの見直しと絡めて行う必要があるのではないか。その場合、既裁定年金にまで見直しを及ぼすことができるかどうかは、憲法29条との関連において慎重に検討する必要があるが、私見では、見直しの必要性に関して、十分な公共性があると考えられる。

公的年金のあるべき水準を考える場合には、たんに生活保護基準との比較だけでなく、所得階層別の必要生計費水準（理論的な所得代替率）をも考慮すべきであろう。

「給付と負担」について

近藤師昭

- スウェーデンの年金改革におけるいくつかの要素のうち、保険料率を固定して、予想以上の少子高齢化の進展により被保険者数が減少する等の社会経済状況の大きな変化に対しては自動的に給付水準を調整するという考え方は、我が国にも応用できるのではないかと考えている。この考え方は、財政の安定をもたらすために必要ではないかと思う。ただし、環境の変化が大きい場合、給付水準が限度を超えて下がってしまうことについては、社会保障制度としての役割を損なうことになりかねず、一定の限度を設ける必要があると思う。その限界となるのは、ILO102号条約にあるような水準がひとつの目安になるのではないかと考える。

- 保険料については、出来るだけ早く最終保険料に到達させるべきではないかと考えている。世代間の負担の公平を考える時、これは必要な部分ではないかと思う。一方で、景気への配慮も大切な視点であることは理解できる。ただ、これは事業主からの視点が強いように思う。被保険者にとっては、今まで経験してきたものとは異なり、雇用情勢の変化により、景気が好転したとしても必ずしも平均的に給与の底上げにつながるとは限らず、むしろ、保険料計画が明示されていることの方が生活設計は立てやすいのではないだろうか。更に、どのような場合に景気が良く、どのような場合に景気が悪いと判断するのかは、基準の設定も含め実際上難しいのではないかと考える。

積立金の役割について

近藤師昭

1. 公的年金制度は、基本的に世代間扶養の考え方で運営されるべき制度であると考ええる。従ってその財政方式は賦課方式が基本になると考える。しかしながら一方で、我が国の急速な少子高齢化の進行を考える時、賦課方式は
 - 毎年、急速に保険料を引き上げて行かなくてはならないこと
 - 世代間の負担の格差が拡がり過ぎること
 - 高齢化のピークにおいては極めて高い保険料を徴収するか、大幅な給付の抑制が必要となること
 - 高齢化のピークを過ぎて後も、高い水準の保険料を徴収するか、給付の抑制を行う必要があることが問題となる。
2. 将来の世代間の負担の格差を解消しようとするると将来にわたり平準的な保険料による運営が必要となるが、この方式については、
 - 今すぐ急激に保険料を引き上げることが現実的かどうか
 - 形成される積立金は膨大すぎて運用が出来るか、また、デフレの加速等国民経済に好ましくない影響を与えるのではないかという問題がある。
3. このように考えてくると賦課方式を基本としつつも平準的な保険料による財政運営の要素を取り入れた財政方式が一番現実的と言え、保険料を段階的に引き上げていき、将来的に平準的な保険料による運営を目指す財政方式を採用すべきではないかと考える。これは、現在、厚生年金や国民年金で採用されている財政方式であり、
 - 急速に保険料を引き上げて行かなくてはならない事態を回避していること
 - 世代間の負担の格差が拡大しすぎないことにも対処できていることといった点で現実に取りうるる財政方式の中で優れたものになっていると考える。
4. このような財政方式のもとでの制度運営のポイントとなっているのが積立金の果たす役割である。すなわち
 - 高齢化のピークにおいては積立金の一部を取り崩して給付に当てることにより、保険料の水準を抑えることが出来ること
 - 高齢化のピークの後、定常的な人口構成になった将来においても、積立金の運用収入を活用することにより、保険料を賦課保険料よりも低い水準で制度を運営できること

という役割を積立金は果たしている。

5. 従って、財政見通しどおり積立金が形成されることが重要であり、特に運用については平均的に財政再計算の前提となっている実質運用利回り、前回再計算の前提であれば1.5%、が実現されることが重要である。
6. また、社会経済情勢をよく見極めながらも、保険料の段階的引き上げは、数理部会の第5次報告書にもあるように、なるべく早く行うことが望ましいと考える。前回の改正で保険料を引き上げられなかったことは、財政規律という観点からは好ましくない前例が出来てしまったと考える。西欧諸国の保険料水準と比べると、我が国の水準はまだまだ低い段階にある。引き上げを怠ると、高齢化のピーク、或いはその後の保険料水準が極めて高くなってしまう。
7. なお、しばしば「積立金を取り崩せば保険料をもっと低く設定できるのではないか。」という議論を耳にするが、これまで見てきたように、当面は低く出来ても高齢化のピークやその後における保険料の水準を考えない暴論であり、将来世代に対する責任の放棄であると考えられる。

2002.7.19

有限会社 セレーノ
(子育て環境研究所)

杉山千佳

年金の給付と負担について

- 家庭を持つ若い世代は、妊娠、出産、育児、教育、新しい時代の担い手を育てるという大きな仕事、自ら働いて生活の糧を得るといった仕事を同時に行い、かつその稼ぎの一部を年金という形で高齢者の生活費支援に当てています。第6回の年金部会の配布資料1-5にもあるように、高齢者夫婦の消費水準は、30代、40代の世帯を超える水準にあります。一方、子育てへの社会的支援は、高齢者生活支援に比べると、本当に微々たるものです。これでは、若い世代の不公平感、負担感が膨らんでも無理はありません。
- こうした不公平感、負担感は、少子化の進行とあいまって、「どうせ私たちが高齢者になったときには、年金はもらえないのだ」「わが子に負担をかけさせるのはかわいそう」といった意識につながり、年金制度そのものに対する不信、将来に対する不安につながっています。
- そこで私は、現行の保険料率を引き上げていく制度ではなく、将来にわたって保険料水準を固定する方式がわかりやすくよいのではないかと考えます。制度も、スウェーデン方式を参考に、所得比例とし、無・低年金にたいして税財源による保証年金を当ててはどうでしょうか。

自営業者グループの扱いについて

- この方式だと、第1号の自営業者グループの取り扱いはどうするかといった問題が浮上しますが、第1号の中身もだいぶ変化してきたことに、着目する必要があると思います。これまでは、自営業というと、農林水産業、卸売り・小売業といったイメージが強かったかと思いますが、近年20代、30代の自営業で増加傾向がみられるのは、「その他のサービス業」です。若い世代は、自分たちの能力と知恵を使って、新しい仕事を生み出そうとしています。なかでも、自宅などでパソコンを使って働くSOHO従事者は、5年後には、2001年時点の約100万人から約4倍に膨らむとの予想もされています。近年よく言われる「多様な働き方」「新しい働き方」を見ていくならば、アメリカやヨーロッパでも増加傾向にあると言われている、「フリーエージェント的」な雇われない働き方を選ぶ人たちの保障も考えていく必要があるのではないかと思います。やや楽観的な意見かもしれませんが、近年問題になっている若年層のフリーター（若年層に「やる気」「根気」「能力」がないから就職しない・できないのではなく、中高年サラリーマンが過多になっているために若い人に働くチャンスが回ってこないというとらえ方をするほうが妥当）も、職能を身に付け（なんらかの社会的仕掛けが必要かと思うが）、雇われない働き方（フリーエージェント）にステップアップしていく過程ととらえれば、

「新しい働き方」につながるのではないかと思います。

- また、こうした新しい働き方をしている自営業者には、農地や店舗といった財産が残りません。彼らの老後の生活保障の面からも、これまで言われてきた「自営業者はサラリーマンと違って一生働けるから、基礎年金だけでよい」といった考え方を見直していく必要があると思います。
- このような点からも自営業者も所得に応じて保険料を負担する所得比例方式をとるのが望ましいと思います。その場合、事業主も自分ですから、労働者分・事業主分両方を支払うこととなります（所得をどう把握するかなども見ていくと、今の第2号と全く同じ条件というのは、難しいかもしれません）。

年金水準の実質的な低下について

- 40代は子どもの教育費、30代は仕事と家庭の両立の負担、20代は、核家族での慣れない子育てで必死です。みな、ギリギリの状況で暮らしています。この点からも、高齢者増加に合わせて、限りなく保険料を上げていくのではなく、これ以上は引き上げないという水準を決めてほしいと思います（前回の改正で設定された20%が、限界。抑制にあわせて、将来の給付が減りますが、それは、お金ではなく、それ以外の環境整備で、十分補えるのではないかと思います。20%まで段階的に引き上げるときに、すべて直接給付にしてしまうのではなく、環境整備の財源にあてる考え方）。
- 環境整備としては例えば、「住宅」ですが、「リバースモーゲージ」について、さらに検討する必要があるのではないのでしょうか。また、一人暮らしにならないよう、国や自治体が積極的に高齢者向けの快適な集合住宅を作り、安価で提供するといった方策で住居費を減らすこともできます。交通・通信費も、個人負担ではなく環境整備によって節約することができるのではないのでしょうか。また、60代の受け取る年金額と、70代、80代、90代の年金額がずっと同じ…で果たしていいのでしょうか。医療・介護・年金のトータルの組み合わせで、給付を見ていく必要もあるかと思います。
- 若い世代に関して言えば、不信感をこれ以上増長させないためにも、「年金が保障するのはここまでですよ」というものを明確に情報提供したほうがよいと思います。足りない分は企業年金や、個人年金など選択肢を用意し、本人が運用できるようにすれば、自分たちでなんとかできると思います。

年金を使った次世代育成・自立支援について

- 今のところ非課税になっている年金に課税し、その増収分を子育て支援＝次世代育成支援に当ててはどうでしょうか。次世代の担い手である子どものために使うのであれば、「何に使われるかわからない」と不満をもたれることもなく、比較的理解が得やすいのではないかと思います。
- 支援の中身についてですが、次世代育成支援を考える年金には、「産めよ増やせよ」と誤解を招きかねない安易な現金支給や、子育てをしている専業主婦にだけインセンティ

ブがつくような、時代に逆行した支援ではなく、「将来、年金の支え手になる人材の育成」といった視点から取り組んでいただきたいと考えます。

- やや各論に入るので、詳しい説明は省きますが、今、子育ての関係者の間では、「そもそも子育て支援とは何なのか」という問題をめぐって、さまざまな議論が沸き起こっています。「子どもの権利」といった視点も踏まえ、21世紀の日本の子ども親・子育て親のコンセンサスを得る期間が、今、必要ではないかと思っています。例えばひとまず3年間の期限付きで、「子ども」、「子育てそのもの」への支援の環境整備を考えたいと思います。

その3年の間に、女性の雇用のあり方が整備され、女性自身の貢献が実る社会制度が整うこと、親たちの多様な生き方にそった子育て支援の制度・メニューが準備できることを期待します。

事例：スウェーデンのファミリーサポートセンターについて

●ファミリー・サポート・センターの役割

ファミリー・サポート・センターの目的は、保育園のように、子どもたちに直接に発達を促すことをしてあげることではない。親が自分の子どもの発達上のニーズを理解すること、親の役割を学んで大人として自信を持つようになることを助けることである。それができれば、センターでスタッフといっしょに学んでいる時間だけではなく、家庭に戻ったときにも子どもの発達の援助ができる力がつくのである。親に自信をつけてもらう際に、子どもの発達には親の援助が重要なのだと強調することは不可欠である。

●ファミリー・サポート・センターで親が学ぶことは、子どもの学びを助けるために、幼稚園や学校で学ぶやり方（大勢が同じ場で同時に教えてもらう、という、上から知識を与えるやり方）ではなく、親とその子どもとの間でしかできない言葉のキャッチボールで子どもが親から学んでいくやり方を、センターで学ぶということである。親は、センターで、自分の子どもとの接し方を学ぶとともに、自分自身の疑問を解決する仕方を学ぶ。（IPA子どもの遊ぶ権利のための国際協会 日本支部代表 奥田陸子氏報告）

- * このような「親子・家庭支援のセンター」は、スウェーデンだけでなく、カナダ（ファミリーリソースセンター）、フランス（クレシュ・バラントル）、ニュージーランド（プレイセンター）などにも見られる。これは、働いている働いていない問わず、すべての親が利用できる施設であり、高齢者などさまざまな世代の人たちがつどう地域コミュニティの再生の場である。親が「親」になるのをサポートする、その過程を見守る専門性の高いスタッフと施設が必要。大きな箱モノではなく、地域のニーズに応じて、コンビニの数ほどあるのが理想。すでにある施設にもこうした考え方で設備やスタッフの教育・資格化を再検討していくことが重要ではないか。

- 「次世代自立支援」については、年金を使った奨学金制度が有効ではないでしょうか。成績に関係なく、フリースクールや専門学校など、今までのいわゆる「学校」に捉われない選択肢の広い奨学金制度が、若い人たちにとっても年金の「ありがたみ」が増し、年金を身近に感じることに繋がると思います。

年金部会用意見書（補足）
「仕事」も「家庭」も「社会参加」もの社会のために

2002.10.11
有限会社 セレーノ
（子育て環境研究所）
杉山千佳

今までの日本の社会は、家庭や地域社会での役割よりも仕事を優先することを求め、その結果、本来なら「自助」、「共助」で担うべきであった部分まで、国があるいは企業に期待し、依存してきた部分があったように思います。

今回の制度改革をきっかけに、もう一度、それぞれの役割を見直し、「国が何かをしてくれる」、「会社が何かをしてくれる」という受身の姿勢ではなく、「自分たちの老後だから、自分たちの社会だから、自分たちが支えていくのだ」という自覚が生まれる制度をめざしたいと思っています。

それには、少子化社会を考える懇談会の中間とりまとめにもあったように、「老若男女共同参画社会」、「“仕事”も“家庭”も“社会参加”」もの社会づくりをめざしていくことが大切なのではないのでしょうか。

（短時間労働者に対する雇用年金の適用拡大）

山崎委員・大沢委員の第9回年金部会意見書に賛成。

大沢委員のおっしゃるように、パートタイム労働者の均等待遇が生産と雇用を増やし、年金財政を支えます。事業主負担については、山崎委員のおっしゃるように、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がよいのではないのでしょうか。

これによって、女性や高齢者、若年失業者の雇用機会が拡大し、仕事に追われ、家庭や地域コミュニティを顧みる時間のなかった30代、40代の男性たちの負担を軽くすることができます。

（地域コミュニティ参加への取り組み）

第9回の若杉委員の意見書にありました、ボランティア参加、寄付の考え方は今後のめざすべき社会について大きなヒントになるのではないのでしょうか。今すぐに年金や年金制度そのもので何かするという点については、言及できませんが、「公助（国における社会保障）」はここまで、あとは「共助（地域コミュニティの活用）」と「自助」で…という方向へ促すために、今後検討していくことも大切のように思います。

(年金制度のなかでの次世代育成支援について)

前回の意見書の再掲ですが、「非課税になっている年金に課税し、その増収分を当てる」。加えて、山崎委員の意見書にあるように、「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」支援を望みます。

前回の再掲ですが、「年金を使った奨学金制度」は、いずれその若者が社会に出た際には、返ってくるお金ですので、有効ではないかと考えます。

(育児・介護期間の年金制度について)

次の年金の支え手(子ども)の育成を理由に仕事を辞めるあるいは休む選択をした者あるいは、年金受給者を支えるために仕事を辞めるあるいは休む選択をした者に対しては、それが原因で自身の年金に不利益が及ぶことがないように、社会全体で配慮することを考えるのは、特にこのような少子高齢化の社会においては、問題がないように思います。

ただし、個人の生き方に公平であることが大前提です。わが国には、第3号制度がすでにあるので、まずはこの問題を解決し、改めて、育児・介護期間をどう見なすかの議論に移らなければ、国民的合意を得ることは難しいと思います。