

年金制度の理念と構造 ～課題と将来像

第20回 年金制度の抜本改革論と段階的改革論（終）

（株）日本総合研究所特任研究員

高橋 俊之

原則隔週の本連載では、制度の理念や根底の考え方に立ち戻りつつ、年金の制度論、財政構造、実務、社会経済システムの中での位置づけを踏まえながら、年金制度の抱える課題と段階的改革の方向について、できるだけ易しい言葉で、わかりやすく説明し、皆さんと一緒に考えていきたいと思えます。

第20回（最終回）は、「年金制度の抜本改革論と段階的改革論」です。過去に論じられてきた公的年金制度の「抜本改革論」を振り返り、それらがなぜ実現が難しいかを論じるとともに、本連載で説明してきた制度改革の検討の方向について、「段階的改革論」として論じます。

1. 公的年金制度の「抜本改革論」の経緯

- ✓ 基礎年金創設時からあった基礎年金税方式化論
- ✓ 1990年代の基礎年金税方式化論と厚生年金民営化論
- ✓ 2000年代前半の民主党のマニフェストと年金抜本改革推進法案
- ✓ 2000年代後半の大新聞の年金改革案の提言と超党派議員による抜本改革案
- ✓ 民主党政権の社会保障・税一体改革大綱による年金制度改革案

2. これまでの「抜本改革論」の課題

- ✓ 基礎年金税方式化論の課題
- ✓ 報酬比例年金の積立て方式論の課題
- ✓ 最低保障年金の課題
- ✓ 賦課方式・みなし拠出建ての所得比例年金の課題

3. 現行制度を基礎とした「段階的改革論」

- ✓ これまでの「抜本改革論」が提起した課題
- ✓ 少子高齢化への対応は、長寿化に伴う拠出期間の延長で対応
- ✓ 「勤労者皆保険」のアプローチで公的年金制度の一元化をめざす
- ✓ 国民年金保険料の免除制度と年金生活者支援給付金の充実で、年金額の最低保障
- ✓ 税と社会保険料の役割分担、社会保険料も所得再分配機能を持つ現行制度の利点
- ✓ 現行制度を基本として段階的に改善していくことで、諸課題に対応

1. 公的年金制度の「抜本改革論」の経緯

①基礎年金創設時からあった基礎年金税方式化論

現在の公的年金制度の基本構造は、**1985（昭和 60）年の年金改正**でつくられました。従来の厚生年金保険制度、国民年金制度を活かした上で、1 階部分を共通化して**全国民共通の基礎年金**を創設し、**厚生年金や各共済年金を 2 階部分の報酬比例年金**とした**2 階建て構造**です。

この**仕組みが複雑**であることに加えて、その後の**少子高齢化の進展**に伴い、公的年金制度の持続可能性に対する懸念が高まったこと、低所得の非正規雇用労働者の増加等に伴い、**国民年金で未納・未加入者が多い**ことが懸念されたこと等を背景に、年金制度を抜本的に改革すべきという様々な意見が生じました。

これまで、「基礎年金の税方式化案」、「厚生年金の廃止・民営化案」「厚生年金の積立方式化案」、「最低保障年金案」、「公的年金制度の一元化案」など、様々な意見が提起されてきました。

このうち、基礎年金を社会保険方式ではなく、税方式で行うべきだという議論は、基礎年金制度の創設時からありました。

旧総理府に置かれていた**社会保障制度審議会**が、**1977（昭和 52）年 12 月**にまとめた「皆年金下の新年金体系（建議）」では、公的年金制度を、**全額国庫負担による定額の「基本年金」**と、これに**上乘せする社会保険方式による「社会保険年金」**の上下二階層に区分することを提案していました。これは、無年金者をなくし、各種年金間の不公正と格差を縮小させ、財政基盤を固めるものとしていました。

しかし、日本の年金制度が長く社会保険方式で運営されて定着していることや、税方式で行うには新たに巨額の税財源が必要となり、その調達が困難であったことから、社会保険方式で、基礎年金制度が創設されました。

基礎年金制度の創設時には、**厚生省の社会保険審議会**が**1984（昭和 59）年 1 月**にまとめた「基礎年金の導入等に伴う改正について（答申）」で、諮問案を基本的に了承としつつ、「なお、**基礎年金の財源としては、全額税方式によるべきであるとする意見（総評を代表する委員）があった。**」と記されています。

②1990 年代の基礎年金税方式化論と厚生年金民営化論

1989（平成元）年 4 月に、**消費税法が税率 3%で施行**されました。施行後も消費税をめぐる様々な議論がなされ、消費税について国民の理解を得るためには、**福祉目的税化や年金目的税化をすべき、といった意見**もありました。

1989 年 9 月 14 日の読売新聞に掲載された「どうする消費税」紙上討論では、社会党の村

山富市議員は、「**社会党は公的年金のうち全国民共通の基礎年金は、国が国民に最低限保障すべきナショナル・ミニマム**だから、すべて**税方式で賄うべきだと主張**している。医療のうち、特に老人医療は本来、国が責任をもってやるべきことだと思う。」と述べています。

急速に進む人口の高齢化の中で、年金財政が厳しさを増し、1989（平成元）年の年金改正の焦点として、支給開始年齢の65歳への引上げが取り上げられましたが、労働界の反対が強く、盛り込まれませんでした。

その後、1994（平成6）年の年金制度改正では、前年8月に発足した非自民の8党連立の細川護熙内閣の不安定な政治状況の中で、60歳台前半の定額部分の支給開始年齢を段階的に引き上げる等の法案をまとめました。法案は、1994年6月末に発足した自民党・社会党・さきがけ3党連立政権の下で、11月に成立しています。

法案が審議途上であった1994年5月には、**社会党の高齢社会福祉プログラム特別調査会**は、中間報告をまとめ、**基礎年金について、社会保険方式から税方式に移行し、国庫負担率を段階的に引き上げる**とし、「**年金目的税**」導入を含め、**安定的な租税財源の確保策を講じるべき**としました。

連立政権の自民党と社会党の間や、与野党間で意見の相違がある中で、法案成立時には、改正法の附則で、「財源を確保しつつ、基礎年金の国庫負担の割合を引き上げることにについて総合的に検討を加え、その結果に基づいて、必要な措置を講じるものとする。」と規定されました。

一方、次の2000（平成12）年の年金制度改正に向けた検討の時期には、1990年代前半の**バブル経済の崩壊**、1990年代後半の**金融危機**という厳しい経済情勢の中で、**厚生年金の積立方式化論や民営化論**が、**経済界**や一部の経済学者などから提起されました。

1996年12月の**経済団体連合会の提言**「透明で持続可能な年金制度の再構築を求める」では、「報酬比例部分の目的は、現役時代の生活水準の一定割合を確保することである。従って、その財源については、**受益と負担の関係をより明確にし、当該個人の過去の報酬の一定割合の積み立て**によるもの（**報酬比例、積立方式**）として、物価スライド、ネット所得スライドなどは排除する。その場合、合理的な給付水準について検討するとともに、積立不足の解消、負担増への対策についても検討しておく必要がある。さらに**報酬比例部分の民営化**、将来的には**企業年金への統合等の可能性**についても検討する。」としました。

また、1997年4月の**経済同友会**の提言「安心して生活できる社会を求めて－社会保障改革の基本的考え方－」では、「**公的年金と私的年金を完全分離し、公的年金はナショナル・ミニマムを保障**するという方向が望ましい」、「公的年金の役割をナショナル・ミニマムの提供とすれば、その性格は生活保障的色彩が強くなり、社会全体による相互扶助と位置づけられる。従って、その財源は普遍的リスク対応に備えた社会保険ではなく、**税とすることが自然**である。」

「報酬比例の厚生年金の役割は、私的年金に移すべきである」「公的年金のナショナル・ミニマム化を受けて、**企業年金を含めた私的年金の拡充**を図っていくことが、従来にも増して重要」としました。

このような議論は、当時、一部の経済学者からも行われ、1998年5月の「年金民営化への構想」（小塩隆士氏、当時は立命館大学経済学部助教授）などの著書もありました。

このような中で、**1997年12月の厚生省年金局**の「21世紀の年金を選択する一年金改革・5つの選択肢」では、現行制度を維持して保険料を引き上げる案、保険料率の引上げを抑制して給付設計を見直す案、現行の保険料率を維持してその範囲に収まるよう給付設計を見直す案に加えて、「**厚生年金の廃止（民営化）案**」（公的年金は基礎年金を基本に1階建ての年金とするとともに、厚生年金は廃止し、積立方式による民間の企業年金又は個人年金に委ねる案）も、提示されました。あえて極端な案も選択肢に加え、国民の間での広い議論を期待したものです。

このような議論も経て、2000（平成12）年改正では、少子高齢化が進む中で、厚生年金の報酬比例部分の給付水準の5%適正化、老齢厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢を60歳から65歳へ引上げ等の給付抑制の措置が講じられています。

③2000年代前半の民主党のマニフェストと年金抜本改革推進法案

1998年に結成された**民主党**は、**1999年8月の「政権政策委員会提言」**で、「**年金制度の抜本的改革**」を掲げ、**消費税財源**による**国民基本年金の創設**を提言しました。**厚生年金の報酬比例部分**については**賦課方式**とし、当面現行の物価スライドを維持するとしています。

民主党は、2000年6月の衆議院議員総選挙、2001年7月の参議院議員選挙の公約で、「**基礎年金の税方式化**」と「**厚生年金の支給水準の維持**」を掲げました。

そして、2003年11月衆議院議員総選挙のマニフェストでは、「基礎年金の財源には消費税」を充て、「基礎年金と所得比例部分からなる2階建て年金制度」を確立するとし、「**厚生年金等と国民年金を一元化し、すべての人を対象に、所得に比例した拠出を財源とする「所得比例年金（仮称）」を設けます。**」「これに加えて、**税を財源とする「国民基礎年金（仮称）」を設け、老後の最低限の年金を保障します。**国民基礎年金は、所得比例年金の給付額が少ない人に、より厚く支給する」としています。

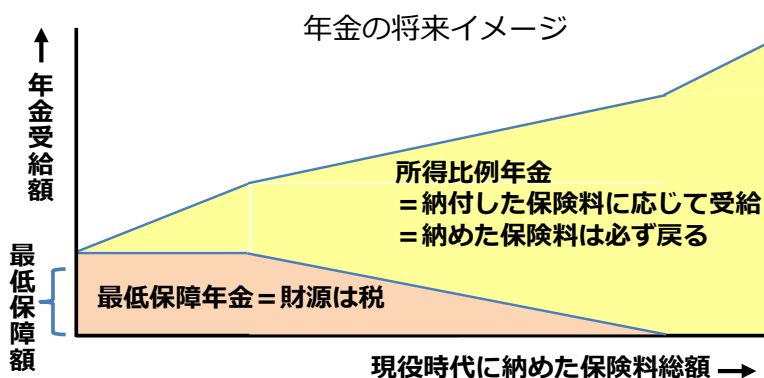
民主党は、**2004年4月に、内閣提出の年金制度改革法案**（国民年金法等の一部を改正する法律案）の**対案**として、衆議院に「**年金抜本改革推進法案**」（高齢期等において国民が安心して暮らすことのできる社会を実現するための公的年金制度の抜本的改革を推進する法律案）を提出しました。

民主党の年金抜本改革推進法案は、民主党案による**年金制度改革の基本方針等**を規定するも

ので、「公的年金制度は、すべての国民が加入する単一の制度とする。」「公的年金制度は、すべての国民が、所得又は報酬に応じて保険料を納付し、一定の年齢に達した場合等に、**所得等比例年金**（保険料の納付額に比例する額の年金をいう。）及び**最低保障年金**（所得等比例年金の受給額が一定額に満たない場合においてこれを補足するための年金をいう。）の給付を受ける制度を基本とする。」としています。法案と同時に公表されたポイント説明資料では、図表1のような将来イメージの図が描かれています。

この法案は、内閣提出法案と衆議院厚生労働委員会で一括審議され、内閣提出法案が可決・成立しています。

図表1 民主党の2004年の年金抜本改革案



- すべての年金を同じ制度に一元化
- 所得比例年金は、すべての人が所得に比例して保険料を納め、納めた保険料に比例して年金受給額が決まる公平な制度に。保険料率は、現在の13.58%を維持
- 最低保障年金の財源は、年金目的消費税の創設など、全額国庫でまかなう。高額所得者への支払いをカットして、財政負担を抑える。
- 3%程度の年金目的消費税を創設し、これまで保険料を支払ってきた部分に対応する年金支給の不足分に充てる。今まで保険料を支払ってきた世代に対する年金給付が減少するにつれて、最低保障年金を支える財源に振替える。
- 夫婦の収入を合算し、その1/2ずつを各人の収入とみなす二分二乗方式を採用

(資料) 2004年4月7日 民主党の年金抜本改革 = ポイント説明資料 = により作成

④2000年代後半の大新聞の年金改革案の提言と超党派国会議員による抜本改革案

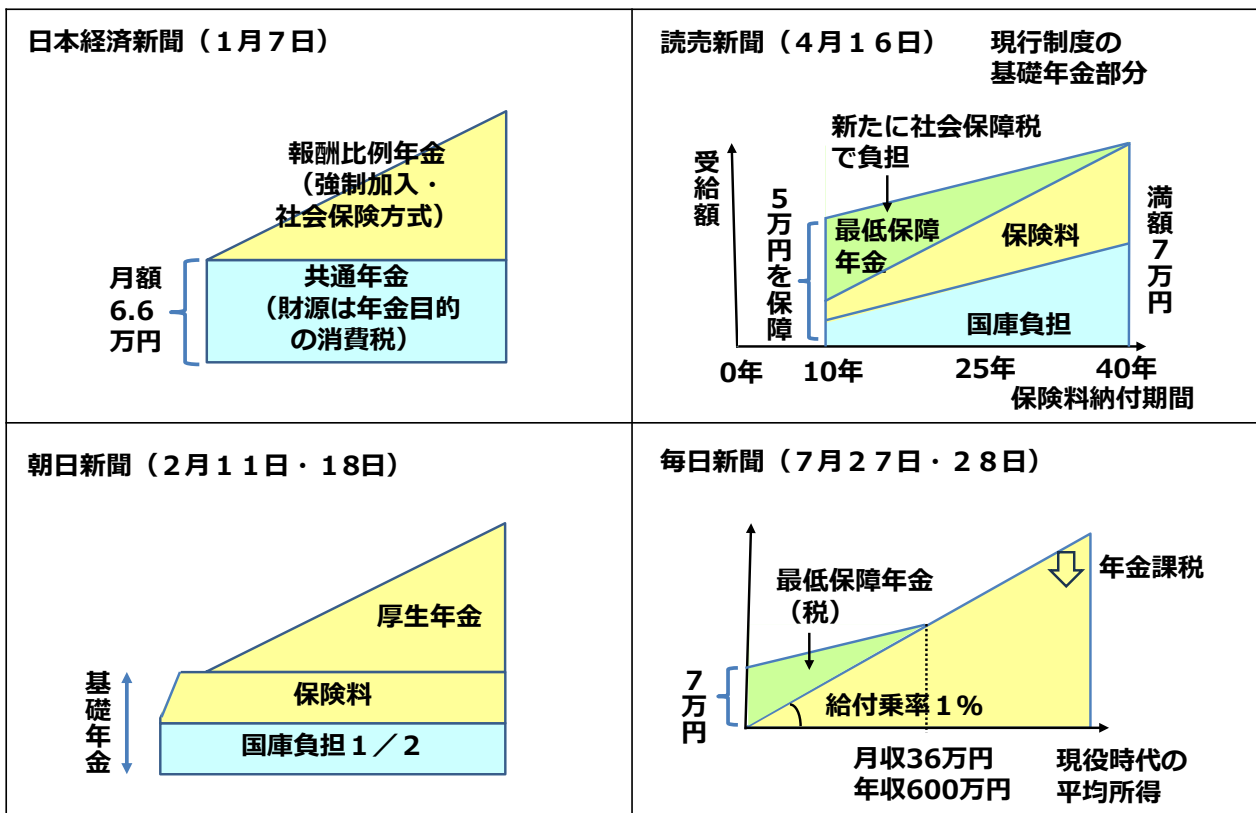
2004（平成16）年の年金制度改革で、長期的な年金財政の枠組み（上限を固定した上での保険料の引上げ、基礎年金の国庫負担率の2分の1への引上げ、積立金の活用、マクロ経済スライド）が導入されたことにより、年金制度の財政危機は回避され、持続可能性が確保されました。

しかし、少子高齢化が進む中での年金制度に対する国民の不信感、国民年金保険料の納付率の低下、マクロ経済スライドによる将来の年金水準の低下などを背景に、年金制度の抜本改革

の議論は続き、2008（平成20）年には、全国紙の新聞各社が、それぞれの案を競わせるかのように、年金制度改革の提案記事を掲載しました。各社の案のイメージ図は、図表2のとおりです。

最初に、2008年1月7日に、**日本経済新聞**が、「**基礎年金、全額消費税で**」という見出しで、同社の年金制度改革研究会がまとめた年金制度改革案を、1面・2面・6面・7面を使って大々的に報じました。基礎年金を、全額消費税で賄う税方式に改め、このための消費税率の上げ幅は5%程度とする。給付水準は現状を維持する。報酬比例年金は社会保険方式とする。非正規雇用労働者の加入拡大を進める。年金課税を強めて高所得者への給付を抑制する。支給開始年齢の67歳などへの引上げを検討する。という内容です。基礎年金の税方式化により、国民年金保険料の未納が解消し、高齢者も消費税を負担するので、世代間で公平な制度となる、としました。

図表2 2008年に全国紙各社が提言した改革案



同年2月11日と18日には、**朝日新聞**が社説で、「**年金は税と保険料を合わせて**」「**パートも派遣も厚生年金に**」という見出しで、朝日新聞の提言を掲載しました。基礎年金をすべて税で賄うのは非現実的だ。年金は社会保険方式を土台に改革を進めていく。税金の投入は医療や介護を優先させる。パートも派遣も厚生年金に加入するようにする。低年金者には生活保護を

受けやすくしよう。と論じました。

同年4月16日には、**読売新聞**が「**最低保障年金を創設**」という見出しで、同社の社会保障研究会がまとめた年金制度改革に関する提言を、1面・3面・18面・19面を使って大々的に報じました。月額5万円を税による最低保障年金で保障。受給資格期間を10年に短縮。子育て3年間は保険料無料。医療・介護も視野に、消費税に替えて税率10%（生活必需品は5%）の社会保障税を導入。負担・給付の漏れをなくして公平に運用するために社会保障番号を導入。という内容です。医療・介護の財源も必要な中で、基礎年金の全額税方式では、大幅な消費税の引上げが必要になる上に、制度の移行が難しいというデメリットが大きい、として税方式を否定し、保険料と国庫負担による社会保険方式を基本としながら、低所得・低年金の高齢者に限った税による最低保障年金を創設する、としました。

そして、同年7月27日・28日には、**毎日新聞**が社説で、「**所得比例制度に一元化**」「**一元化へ政治は決断を**」という見出しで、毎日新聞の提言を掲載しました。社会保険方式で所得比例の年金制度を一元化する。基礎年金を廃止し、新たに設ける最低保障年金は、税で賄う。という内容です。また、日経案、朝日案、読売案と毎日案の比較も記事にしています。

これに対して、**政府**は同年5月に、**社会保障国民会議**で、「**公的年金制度に関する定量的なシミュレーション**」を公表しました。各方面から提案されている様々な年金改革案について、複数のシミュレーションを行ったもので、**基礎年金を税方式に切り替えた場合は**、追加的に必要となる税財源は2009年度時点で9兆～33兆円で、これを消費税でまかなうと、追加して引上げが必要となる**消費税率は、3.5%～12%**となるという試算を明らかにしました。

一方、同年12月には、「いまこそ、年金制度の抜本改革を。」と題して、**超党派の国会議員による年金制度改革に関する提言**が公表されました。自民党の野田毅議員、河野太郎議員、亀井善太郎議員と、民主党の岡田克也議員、枝野幸男議員、古川元久議員、大串博志議員の連名の提言です。提言が掲げた年金制度のイメージ図は、図表3のとおりです。

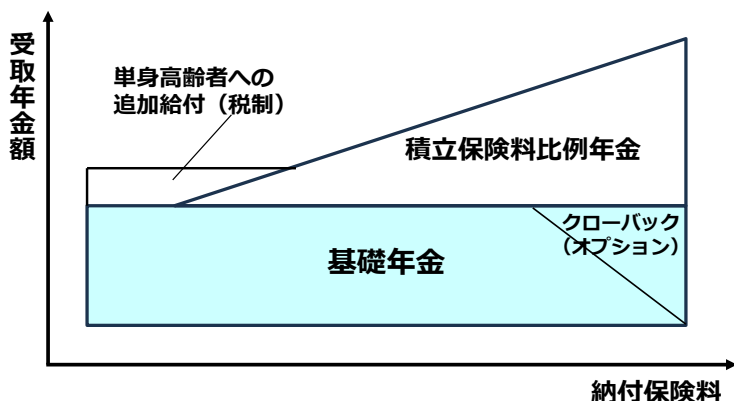
この提言では、**1階部分**は、「**税方式の基礎年金**」とし、基礎年金の役割は**最低生活保障**と明確に位置づける。給付水準を先に決め、それに合わせて財源を調達する「**給付建て**」とする。所得再分配機能は税で行う。未納が生じない。保険料の徴収コストがかからない。**消費税**を基幹税として、**月額7万円程度の給付水準を将来にわたり確保**する。インフレが起こればそれに応じた調整を行う。高所得者には、年金課税の見直しや、クローバック制度による給付抑制を検討する。単身高齢者には、所得等に応じて追加給付を創設する。改革案への移行に際しては、これまでの保険料拠出実績は給付額に反映し、公平性を失しないようにする。としています。

また、**2階部分**は、「**積立保険料比例年金**」とし、所得比例部分の役割は**従前生活保障**と明確に位置づける。**現役時に積み立てた金額に比例して支給**される積立方式の公的年金とし、拠出

した財源に応じて給付水準が決まる「**拠出建て**」とする。**対象者は全就業者**を基本とする。現行の**厚生年金報酬比例部分の純債務**は、積立保険料比例年金とは会計を区分し、少なくとも**50年を超える長期間で解消**する。そのための財源には、幅広い世代の幅広い課税ベースに財源を求めることとし、基礎年金の財源を税にすることに伴う厚生年金保険料の事業主負担の軽減分の活用などを考える。としています。

図表3

2008年の超党派議員の提言



- 基礎年金** —最低生活保障と明確に位置づける 「**給付建て**」
 - ・1人月額7万円程度の給付水準を将来にわたり確保。財源には税を充てる。消費税を基幹税とする。
 - ・高所得者には、年金課税見直しや、クローバック制度による給付抑制をオプションとする。
- 積立保険料比例年金** —従前生活保障と明確に位置づける 「**拠出建て**」
 - ・現役時に納めた保険料に応じて給付する。対象者は、全就業者を基本とする。
 - ・現行制度の純債務は、別会計とし、幅広い課税ベースの財源で、50年を超える長期で解消する。
- 単身高齢者への追加給付(税制)及びクローバック(オプション)の対象者特定は、積立保険料比例年金のみならず、総合所得で行う。

(資料) 2008年12月25日 「いまこそ、年金制度の抜本改革を。」—超党派による年金制度改革に関する提言— により作成

⑤民主党政権の社会保障・税一体改革大綱による年金制度改革案

2009(平成21)年9月に、民主党政権の鳩山由起夫内閣が発足し、2010年6月には菅直人内閣に、2011年9月には野田佳彦内閣に引き継がれます。

民主党政権では、社会保障改革の全体像をまとめるため、2010(平成22)年10月に「**政府・与党社会保障改革検討本部**」を設置して、議論を始めました。そして、同年11月から、内閣総理大臣が社会保障分野等の有識者の参集を求め、「**社会保障に関する有識者検討会**」を5回にわたり開催した後、2011(平成23)年2月から、内閣総理大臣を議長とし、関係閣僚、与党幹部と民間有識者からなる「**社会保障に関する集中検討会議**」を設置して議論を進めました。

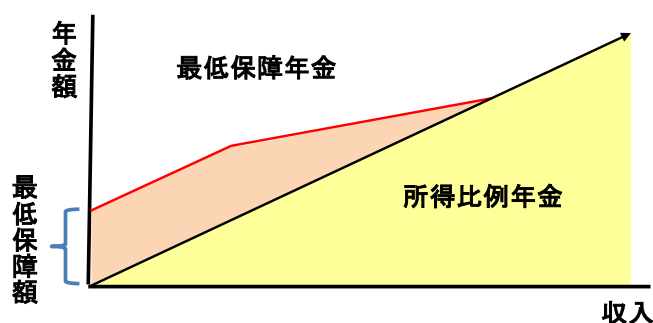
4月27日の集中検討会議では、これまでのヒアリング等において各方面から提出された提

言や意見を整理し、年金については、幅広い見解があることを、改めて確認しています。

5月26日には、民主党の社会保障と税の抜本改革調査会が、「**「あるべき社会保障」の実現に向けて**」をとりまとめました。ここで、年金については、マニフェストで掲げてきた民主党の年金制度の抜本改革案について、**所得比例年金と最低保障年金の新制度の骨格**をとりまとめています。図表4のイメージ図は、従来のマニフェストで掲げてきた図表1のイメージ図と比べると、**所得比例年金と最低保障年金の上下が逆に表現**されています。

図表4

民主党の2011年の年金抜本改革案



○ 所得比例年金（社会保険方式）

- ・被用者も自営業者もすべての人が同じ制度に加入（一元化）。保険料は15%程度（老齢年金部分）
- ・保険料は、被用者は労使折半、自営業者は全額自己負担（導入時は激変緩和措置）。
- ・賦課ベースは、被用者は給与収入、自営業者は「売上げ－必要経費」。賦課ベースに上限を設ける。
- ・夫婦が納めた保険料を合算して二分したものをそれぞれの納付保険料とする（二分二乗）
- ・納付した保険料を記録上積み上げ、「見なし運用利回り」を付し、合計額を年金支給開始時の平均余命などで割って、毎年の年金額を算出。

○ 最低保障年金（税財源）

- ・消費税を財源として、所得比例年金の受給額の少ない人に給付。
- ・生涯平均年収ベース（＝保険料納付額）で一定の収入レベルまで全額を給付し、それを越えた点より徐々に減額を行い、ある収入レベルで給付額をゼロとする。
- ・最低保障年金の満額は7万円（現在価値）。所得比例年金の「見なし運用利回り」でスライドする。

（資料）2011年5月26日「あるべき社会保障」の実現に向けて（民主党社会保障と税の抜本改革調査会）により作成

この改革案は、**所得比例年金（社会保険方式）**は、被用者も自営業者もすべての人が同じ制度に加入して、一元化する。老齢年金部分の**保険料は15%程度**とし、別途、遺族年金・障害年金に係る保険料を加算する。保険料は、**被用者は労使折半**で、**自営業者は全額自己負担**とするが、導入時は激変緩和措置を設ける。保険料の賦課ベースは、**被用者は給与収入**で、**自営業者は「売上げ－必要経費」**とし、賦課ベースに上限を設ける（＝年金受給額に上限を設ける）。夫婦が納めた保険料を合算して二分したものをそれぞれの納付保険料とする（二分二乗）。納付した保険料を記録上積み上げ、「見なし運用利回り」を付し、**合計額を年金支給開始時の平均余命などで割って**、毎年の年金額を算出する。「見なし運用利回り」は、1人当たり賃金上昇率をベースにしつつ、**現役人口の減少を加味**することで、概ね100年間、所得比例年金の財政が維

持できるように調整した値とする。という内容です。

最低保障年金（税財源）については、**消費税を財源**として、**所得比例年金の受給額の少ない人に給付**する。最低保障年金の満額は概ね**7万円**（現在価値）。生涯平均年収ベース（＝保険料納付額）で一定の収入レベルまで全額を給付し、それを超えた点より徐々に減額を行い、ある収入レベルで給付額をゼロとする。最低保障年金についても、所得比例年金の「**見なし運用利回り**」で**スライド**する。という内容です。

その上で、「**公的年金制度の一元化**」などの抜本改革を実現するまで、一定の時間を要することから、その間は現行制度を改善することによって、無年金者・低年金者問題、年金の財政基盤強化などの課題に対応する。」として、**現行制度の改善項目**を掲げ、**改革を2段階で進める方針**を明らかにしました。

そして、同年6月30日に「**社会保障・税一体改革成案**」、翌年の2012（平成24）年1月に「**社会保障・税一体改革素案**」が政府・与党**社会保障改革検討本部**で決定され、2月には、「**社会保障・税一体改革大綱**」が**閣議決定**されています。

大綱では、年金について、「**I 新しい年金制度の創設**」として、次のようにしています。

「○「**所得比例年金**」と「**最低保障年金**」の組み合わせからなる一つの公的年金制度にすべての人が加入する**新しい年金制度の創設**について、国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、引き続き実現に取り組む。

<所得比例年金（社会保険方式）>

- 職種を問わずすべての人が同じ制度に加入し、所得が同じなら同じ保険料、同じ給付。
- 保険料は15%程度（老齢年金に係る部分）。
- 納付した保険料を記録上積み上げ、仮想の利回りを付し、その合計額を年金支給開始時の平均余命などで割って、毎年の年金額を算出。

<最低保障年金（税財源）>

- 最低保障年金の満額は7万円（現在価値）。
- 生涯平均年収ベース（＝保険料納付額）で一定の収入レベルまで全額を給付し、それを超えた点より徐々に減額を行い、ある収入レベルで給付額はゼロ。
- すべての受給者が、所得比例年金と最低保障年金の合算で、概ね7万円以上の年金を受給できる制度。」

その上で、「**II 現行制度の改善**」として、「**新しい年金制度の創設までには、一定の時間を要する**。また、新しい年金制度の創設を行っても、新しい年金制度からの年金給付のみを受給する者が出てくるには相当の期間が必要であり、その間は**新制度と旧制度の両方から年金が支給**されることとなる。このため、**新しい年金制度の方向性に沿って、現行制度の改善**を図る。」と

して、(1) 基礎年金の国庫負担 2 分の 1 の恒久化、(2) 最低保障機能の強化、(3) 高所得者の年金給付の見直し、(4) 物価スライド特例分の解消、(5) 産休期間中の保険料負担免除、(6) 短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、(7) 被用者年金の一元化などを掲げました。

この現行制度の改善について、**2012 (平成 24) 年 3 月**には、社会保障・税一体改革関連法案として、**年金制度改革の関連法案**を閣議決定の上で、国会に提出しました。この関連法案は、民主党・自由民主党・公明党の与野党 3 党協議による修正を経て、8 月に成立しています。

この間、2012 年 2 月 10 日には、民主党の社会保障と税の一体改革調査会総会で、新年金財源の試算案「**新制度の財政試算のイメージ (暫定版)**」を公表しています。図表 5 と図表 6 は、その資料に掲載されている図です。この資料は、民主党として機関決定したものではない政策検討用の参考資料と説明されていますが、税と社会保障の抜本改革調査会の幹部の要請で厚生労働省が行った新年金制度の試算であり、民主党案に基づいて、緻密に計算されています。

図表 5 の「**支給範囲④**」は、図表 4 の**民主党の抜本改革案のイメージ図に近い形**をしていますので、これが本命の案と考えられます。これは、生涯平均年収 260 万円までに対応する所得比例年金の者は、最低保障年金を満額 (現在月額 7 万円) 支給し、所得比例年金が 12.6 万円の者はゼロとし、その間は直線的に支給するケースです。**年収 260 万円は、現在の被用者・自営業者・無職者を含む現役平均年収の水準**であり、現在の厚生年金の夫のみ就労世帯の 1 人当たり平均賃金水準でもありますが、**その額までは最低保障年金を満額支給**し、更に、現行制度における**男子単身の標準的な年金月額** (マクロ経済スライドによる調整後) にあたる 12.6 万円までは支給するという考え方です。

この場合、**生涯平均年収 400 万円強より下は、現行制度より年金額が増えますが、それ以上の方は、現行制度より年金額が減ります**。低所得者への**所得再分配を強化**する構図です。

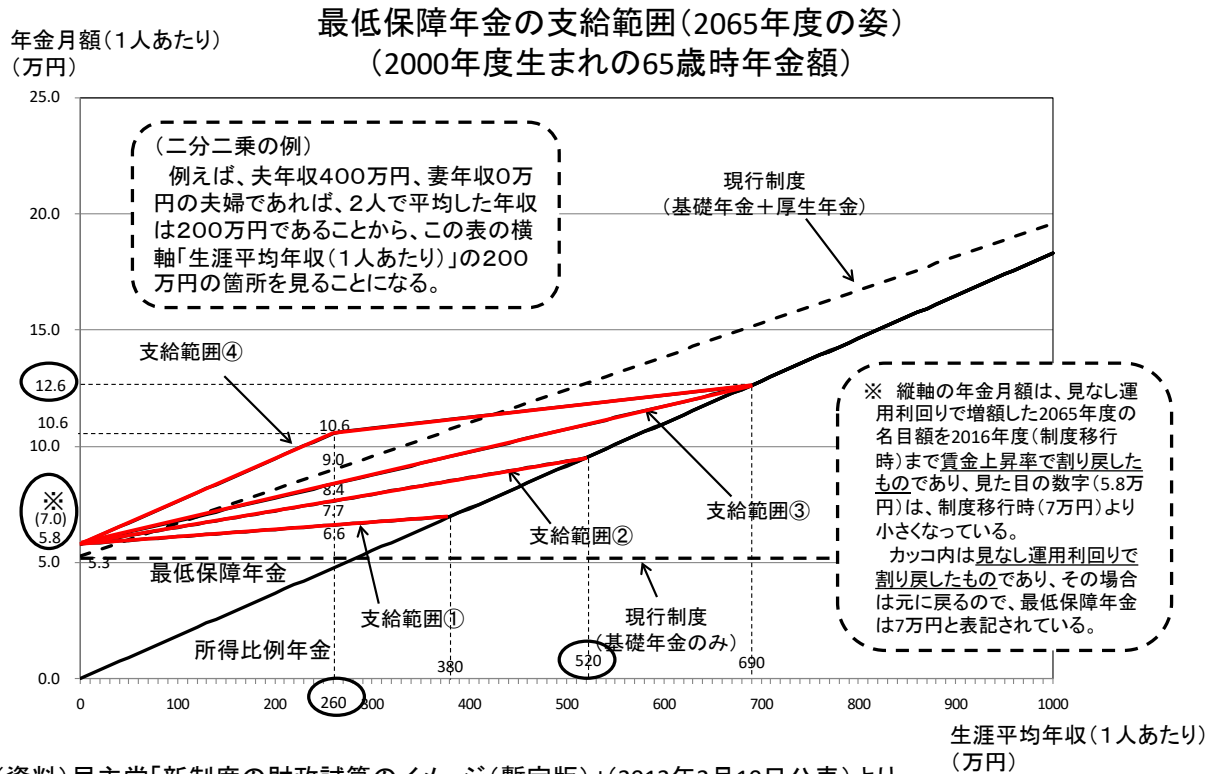
最低保障年金額 (満額) は、当初は 7 万円ですが、「**見なし運用利回り**」でスライドしますので、2065 年度の姿では、**5.8 万円** (賃金上昇率で割り戻した額) に**水準が低下**しています。

また、この場合は、図表 6 の「**支給範囲④**」にありますように、**最低保障年金の所要財源**は、**消費税率換算**で、2075 年には 11.2% になります。制度改正がなかった場合が 6.5% ですから、**現行制度と比べた増加額は、4.7%**にもなります。

これに対して、**支給範囲①②③**は、所要財源が増えないように**対象者を絞り込んだ案**です。図表 6 のとおり、支給範囲①又は②で、現行制度と概ね同程度の所要財源となりますが。図表 5 のとおり、**幅広い所得層で、現行制度よりも、年金額が低下し、とりわけ、中間層の低下が大きくなっています**。

その後、2012 年 12 月の衆議院総選挙の結果、自由民主党・公明党の政権が復歸しました。

図表5 民主党「新年金制度の財政試算のイメージ(暫定版)」



図表6

最低保障年金の所要財源見通し

(旧期間の基礎年金国庫負担を含む)(見なし運用利回りスライド) ()は消費税率換算

	支給範囲① (39.3%支給)	支給範囲② (48.7%支給)	支給範囲③ (58.3%支給)	支給範囲④ (74.9%支給)	制度改正 なかりせば
2015年度 (制度移行直前)	11.7 兆円 (4.1%)	11.7 兆円 (4.1%)	11.7 兆円 (4.1%)	11.7 兆円 (4.1%)	11.7 兆円 (4.1%)
2035年度	16.1 兆円 (4.2%)	16.4 兆円 (4.3%)	17.0 兆円 (4.5%)	17.8 兆円 (4.7%)	16.5 兆円 (4.4%)
2055年度	26.3 兆円 (5.8%)	28.9 兆円 (6.4%)	33.0 兆円 (7.3%)	38.7 兆円 (8.5%)	27.0 兆円 (6.0%)
2075年度	35.1 兆円 (6.4%)	40.5 兆円 (7.4%)	49.3 兆円 (9.0%)	61.3 兆円 (11.2%)	35.7 兆円 (6.5%)
2095年度	41.0 兆円 (6.0%)	47.7 兆円 (6.9%)	58.7 兆円 (8.5%)	73.5 兆円 (10.7%)	42.9 兆円 (6.2%)

支給範囲①: 所得比例年金がゼロの者は満額支給、所得比例年金が最低保障年金の満額の者はゼロとし、その間は直線的に支給する場合

支給範囲②: 所得比例年金がゼロの者は満額支給、生涯平均年収520万円に対応する所得比例年金の者はゼロとし、その間は直線的に支給する場合

支給範囲③: 所得比例年金がゼロの者は満額支給、所得比例年金が12.6万円の者はゼロとし、その間は直線的に支給する場合

支給範囲④: 生涯平均年収260万円までに対応する所得比例年金の者は満額支給、所得比例年金が12.6万円の者はゼロとし、その間は直線的に支給する場合

(資料) 民主党「新制度の財政試算のイメージ(暫定版)」(2012年2月10日公表)より

2. これまでの「抜本改革論」の課題

①基礎年金税方式化論の課題

基礎年金を税方式にする議論は、基礎年金の創設時からありますが、次のような点から、実現は難しく、施策としても適切とは言えないと考えます。

(a)巨額の税財源が必要であり、確保が困難

65歳以上の高齢者約3600万人に、月額6.5万円を12月支給するには、毎年28兆円(=3600万人×6.5万円×12月)が必要です。現在、基礎年金の給付費は、国庫負担12兆円、保険料財源12兆円の規模ですが、保険料納付履歴に関わらず満額を支給すると、更に4兆円(=28兆円-12兆円-12兆円)が必要となります。

基礎年金の税方式論では、未納・未加入等による低年金者を防止できるメリットを説きますが、**保険料納付履歴に基づいて年金額を減じている部分を追加して給付する**のですから、当然、**追加財源が必要**です。

この**保険料財源12兆円と追加所要額4兆円の合計の16兆円**を、仮に**消費税**で賄ったとすると、**税率7%程度に相当する規模**です。2021年度の消費税収22兆円、所得税収21兆円、法人税収14兆円の規模と比べると、確保することは大変難しい規模です。

現状でも社会保障費用の国庫負担分は税収でまかなえておらず、赤字国債に頼っており、国民に税負担を理解していただかなければなりません。医療費も介護費も子育て費用も財源が不足しています。

(b)保険料から税に置き換わる部分は、負担者が変わる、所得再分配機能が変わる

税方式により、保険料負担は軽減しますが、税財源を**消費税財源とした場合**、厚生年金保険料の**事業主負担分が家計に転嫁**され、**家計の負担増**となります。これまで保険料を負担してこなかった**低所得者層の負担が大きく増**えます。

現行制度は、報酬比例の厚生年金保険料で、定額の基礎年金も給付するため、**厚生年金の保険料には所得再分配機能**がありますが、税目によっては、**基礎年金を税方式にすると、所得再分配機能は無**くなります。

基礎年金の税方式化論では、これまでの保険料負担が税負担に置き換えられると説明しますが、**誰が負担するのかが変わり、これが重要**です。

(c)国民の負担への納得感の低下の懸念

社会保険方式は、負担と給付の結びつきが有ることが特色です。本人負担は、本人の将来の年金給付に結びつくこと、事業主負担は、従業員の将来の年金給付に結びつくことから、**税と比べて納得感が得られやすい仕組み**です。

税は、給付との結び付きが弱いからです、税方式に移行すると、社会保障目的税と整理したとしても、**国民の負担への納得感に悪影響**を与えるおそれがあります。

消費税は、様々な点でメリットがある優れた税制ですが、**人々が買い物をするたびに税負担を感じ、痛税感が大きい**とされています。社会保険料も可処分所得を減らすことで負担感が大きいですが、保険料の納付履歴が年金給付の額に結びつくことで、納得感が高まるメリットがあります。

(d)将来の税負担の更なる上昇や、給付の抑制の可能性

年金額に**マクロ経済スライドをかけない場合**、少子高齢化により、国民経済に対する将来の**税負担はさらに上昇**します。

現行制度では、将来の保険料の上昇を防ぐために、財源の範囲内で給付を行うよう、マクロ経済スライドで給付水準を調整する仕組みですが、**税方式にしても、給付水準を調整するか、税率を高めるか、という選択が迫られることは同じ**です。

社会保険方式と比べて、**税方式の場合は権利性が低い**ですから、社会経済情勢の変化により、税負担の引き上げが難しい場合には、支給制限を設けるなど、**給付の抑制という選択肢が採用される可能性が高ま**ります。

(e)所得制限をする場合の課題

基礎年金の税方式論では、高所得の高齢者の**年金課税を強化**したり、高所得の高齢者に基礎年金給付の**所得制限（クローバック）**を行って費用を抑える案があります。

この場合でも、「**高所得**」の高齢者は**一部**に限られます。65歳以上の老齢年金受給者の本人の年収分布をみると、年収300万円以上的人是は20%、500万円以上的人是は6%、1000万円以上的人是は1%です。高所得の高齢者の給付を抑制しても、**大きな財政効果が見込めるものではありません**。

逆に、**給付費の増加を抑えるために効果のある所得制限**を行おうとすれば、**広範な層の給付を削減**することが必要になってしまいます。

(f)生活保護費の減では置き換えられない

基礎年金の税方式論では、生活保護費の減少分を置き換えられるという説明があります。

しかし、**生活保護は補足性の原理による資産等の審査**があり、**対象が絞**られていますので、生活保護費を置き換えることで税負担は増えないということにはなりません。

生活保護費は年3.6兆円であり、うち、生活扶助1.1兆円、医療扶助1.8兆円です。65歳以上の被保護者は全体の半分強です。高齢者の生活扶助費が置き換えられたとしても、数千億円程度にしかならないと考えられます。

(g)長期の移行期間

基礎年金の税方式化をする場合、これまで保険料を納付してきた人への配慮が必要です。

公平性を失わないよう過去の保険料未納分は給付を減額し、将来期間分から満額方式に移行するとした場合、移行期間は20歳の者が90歳以上に達するまでの**70年以上**も要します。また、それまでの間は、基礎年金税方式論がメリットとする低年金・無年金者の解消は、実現できないこととなります。

②報酬比例年金の積立て方式論の課題

報酬比例年金を積立て方式に転換する議論は、次のような点から、実現は難しく、施策としても適切とは言えないと考えます。

(a)二重の負担

賦課方式で運営してきた厚生年金を、積立て方式に移行する場合は、転換後の現役世代は、当分の間、これまでの保険料を納付してきた世代に対して国が約束してきた給付に要する費用と、**自分の世代の積立て保険料**と、**二重の負担**が生じます。

2019年財政検証のケースⅢでみると、2階部分の過去期間分の給付現価は680兆円で、積立金は210兆円ですから、差額の470兆円が、いわゆる過去債務となります。

仮にこれを**長期間（例えば50年）かけて償還**するとしても、 $470 \text{ 兆円} \div 50 \text{ 年} = 9.4 \text{ 兆円}$ （+金利分）を、**国民が毎年負担**しなければならないこととなります。

これはとうてい負担に理解が得られない巨額な金額であり、しかも、そこまでして行う意味があるとは考えられません。

(b)積立方式でも少子高齢化の影響は回避できない

積立て方式論では、少子高齢化に伴う世代間の負担の格差を解消できるという説明があります。

しかし、本連載の第3回（経済と年金）で説明しましたように、**少子高齢化で生産力が低下した影響**は、積立方式でも、**資金運用の悪化や物価上昇など市場を通して、年金の購買力（実質的な価値）の低下**として受けることから、少子高齢化の影響は、**積立て方式でも回避できません**。

お金は積立てられても、生産物（商品やサービス）は積み立てられませんから、その年に現役世代が生み出した生産物を、現役世代と高齢者で分かち合う構造には、変わりはありません。

(c)運用リスクへの国民不安

拠出建ての積立て方式については、集団で運用する制度設計と、確定拠出年金（DC）のよ

うに、個人が運用方法を選択する制度設計の場合で異なりますが、運用結果によって将来の給付が異なるため、運用リスクへの国民の不安が高まります。

特に、個人が運用方法を選択する場合は、**運用リスクは完全に個人に転嫁**されるため、年金額に関する見通しが立ちにくく、**特に市場が荒れるときには国民の不安が増**します。

賦課方式を維持した上で、人口減少率や平均余命の伸び率で水準調整をする現行制度の方が、受給額の予見可能性が高く、変動も小さいと言えます。

また、**65歳あるいは本人の受給開始時点での個々人の積立額をもとに年金額が決定する仕組み**をとる場合は、**受給開始直前に資産価値が大幅に下落すると、その世代の年金額が一生低**くなってしまふという欠点もあります。

(d) 資金運用上の課題

積立方式については、**巨額の積立金をどのように運用できるか**、という問題もあります。国内の債券や株式では市場が小さくて運用できないため、**世界の債券や株式などに分散して運用**することになります。

また、個人が運用方法を選択する仕組みとした場合は、**安全とされている国内債券に集中する傾向**があり、**利回りが確保できない**という課題も見込まれます。

③ 最低保障年金の課題

最低保障年金については、制度論として一つの考え方であると思いますが、次のような課題があり、実際に行おうとすると、国民の理解を得ることは難しいと考えます。

(a) 中間所得層の年金水準の低下

現行の基礎年金は、一律に定額で給付していますが、最低保障年金は、**報酬比例の年金額が少ない人に重点的に給付をする案**です。

基礎年金を全額税方式にした場合と比べれば、必要な税財源の増加額は抑制されますが、税財源で最低保障年金を行うためには、**税財源の増が必要**です。また、報酬比例年金が少ない層に最低保障年金を給付して年金額を増やす場合、一定水準以上の**中間・上位の所得層の年金額を抑制して、低所得層の年金額を厚く**することになります。

必要な増税額を抑制するために、**給付を制限する所得水準を低めに設定**すれば、保険料財源の投入を減らした影響もあり、**幅広い所得層で、年金額が現行制度より減**ることになります。

図表 5、図表 6 のとおり、2012 年 2 月に公表された民主党の新年金制度案の試算「新制度の財政試算のイメージ（暫定版）」では、その現実を正しく示しています。

(b) 保険料負担者、税負担者との公平性や納得感

年金制度は、多くの受給者に対して効率的に給付事務を行うため、資産要件などを設けることができません。このため、**報酬比例年金額が少なくても、多額の資産がある人にも、税財源による最低保障年金を給付**することに、納税者の理解が得られるかという懸念があります。

また、最低保障年金の制度設計によりますが、**最低保障年金が減額していく領域では、保険料を多く負担しても、報酬比例年金と最低保障年金の合計額が、あまり増加しない**、という層が生じます。労働意欲、保険料負担の納得感を損ねる懸念があります。

税による最低保障年金を、所得が低かった**低年金者に重点的に給付**する場合、**中間層に、税負担の納得感が得にくい懸念**があります。例えば、消費税を財源として、低年金者を対象とした最低保障年金を行うとした場合、中間層は、消費税を負担しても、恩恵が得られません。

所得比例年金+最低保障年金の制度への転換は、低所得者への重点配分という**社会政策上の意義**がありますが、税負担が増えて給付が減る**中間層の理解が得にくい施策**と考えられます。

④賦課方式・みなし拠出建ての所得比例年金の課題

賦課方式・みなし拠出建ての所得比例年金については、説明の仕方として一つの考え方であると思いますが、現行制度と実質的な違いも少なく、次のような課題があると考えます。

(a)「賦課方式・見なし拠出建て」は、「賦課方式・給付建て」と実質的には同じもの

民主党案の所得比例年金は、「賦課方式・見なし拠出建て」ですが、これは、現行の厚生年金の報酬比例部分の「賦課方式・給付建て」と、実質的には同じものであると言えます。

見なし拠出建て方式は、年金財政は従来と同様に賦課方式で運営する一方、各加入者への受給権付与は、拠出建てに基づいて行う方式で、**スウェーデン**の年金制度で採用されています。

この方式では、加入者が**毎年拠出する保険料**は、**その時々**の年金受給者の年金給付を賄うために用いられるため、**賦課方式**です。その一方で、**保険料の拠出額は加入者の仮想個人勘定に「見なし運用利回り」つきで記録**されます。そして、本人の年金受給開始時点で、過去の保険料拠出総額（見なし運用利回り込み）を、その時点の**平均余命を考慮して設定された除数で割ることにより**、毎年の受給額を決めるため、**拠出建て方式**になります。

スウェーデンの年金制度では、「**見なし運用利回り**」は、1人当たり**賃金上昇率**を基本に設定されていますが、**自動均衡機能**により、賦課方式制度の財政状況に応じて、利率を調整する仕組みを持っています。賦課方式と拠出建ては、本来は両立しないものですが、自動均衡機能を有する「**見なし運用利回り**」という手法により、両立させています。

民主党案の所得比例年金は、1⑤で説明しましたように、納付した保険料に、「**見なし運用利回り**」を付けて、記録上積み上げ、その合計額を年金支給開始（裁定）時の平均余命などで割

って、毎年の年金額を算出する仕組みです。その際、「見なし運用利回り」は、1人あたり賃金上昇率をベースにしつつ、現役人口の減少を加味することで、概ね100年間、所得比例年金の財政が維持できるように調整した値としています。

「新制度の財政試算のイメージ（暫定版）」（2012年2月10日）でも、「**見なし運用利回り = 1人あたり賃金上昇率 - 15~64歳人口減少率 × α (0~1)**」（αは財政均衡を図るために必要な調整係数。α=1ならばこれは「現役世代の総賃金上昇率」に相当。調整の結果、見なし運用利回りは物価上昇率を下回ることもある。）としています。

一方、**現行の厚生年金の報酬比例部分**の年金額は、平均標準報酬額（賞与を含んで全加入期間を平均した月額。過去の賃金は賃金スライドで現在価値に再評価。）に、給付乗率である1千分の5.481を乗じてから、被保険者期間の月数を乗じて計算します。その際、年金額の物価や賃金に応じたスライドや、マクロ経済スライドを反映させるため、再評価率にスライド率を乗じた改定が行われる仕組みです。

民主党案では、**平均余命の伸びの影響**は、納付した保険料総額を受給開始時に平均余命等で割って年金額を算出する仕組みで吸収します。被保険者の人口の減少やその他の変動による影響は、見なし運用利回りにおいて、人口減少率に調整率αを乗じた率を差し引く仕組みで吸収します。

したがって、**民主党案の見なし運用利回りと年金額算出方法の仕組み**は、**現行制度の再評価率と年金額改定の仕組み**と、**実質的に同じ**と言えます。若干の相違があるのは、民主党案の調整係数αは100年間で計算するため、マクロ経済スライドよりも調整が後ろ倒しになり、当面は少し緩和されますが、将来の水準を少し下げるものと考えられます。

民主党案の見なし拠出建ての仕組みは、**国民に分かりやすく示すための工夫**と言えますが、見せ方を変えたところで、保険料率や人口の減少などの諸条件が同じであれば、同水準の所得比例年金しか給付することはできず、**マクロ経済スライドによる年金水準の低下を回避できるものではありません**。

新旧制度の併存期間が長期にわたり、複雑になることも考えると、**制度や実務の変更に多大な労力をかけてまで、制度変更を行う必要性は低い**と思います。現行制度においても、保険料拠出の実績を「見える化」する工夫をしていけば、良いのではないのでしょうか。

(b)見なし運用利回りは、市場の運用利回りを下回る可能性が高く、国民の失望を招く懸念

見なし運用利回りは、分かりやすく見せるための工夫ですが、賃金の下落や少子化の影響で**マイナスになる可能性**がありますし、1人あたり賃金上昇率からαで調整された人口減少率を差し引くので、**市場運用の利回りを下回る可能性**が大きいです。

一見、**個人単位の積立方式の拠出建ての年金のように見えつつ**、実際は被保険者人口の減少

等の影響を織り込む仕組みのため、**国民が誤解したり、期待が失望に転じたりする懸念がある**と考えます。

民主党案の所得比例年金が、現行の厚生年金と異なるのは、民主党案は、(ア) 報酬比例の保険料から基礎年金部分を分離していること、(イ) 拠出建てとした上で見なし運用利回り等の仕組みを用いていること、(ウ) 自営業者も含めてすべての勤労者を対象としていること、(エ) 賦課対象の所得額の上限・下限を広げること、(オ) 2分の2乗方式により夫婦の所得を合算してから2分割してそれぞれの保険料納付記録とすることです。

これらの要素は、分けて考えることが必要であり、私は、このうち、(ウ) (エ) については、現行制度を基礎にした段階的な改善で、実施していく必要があると考えています。

3. 現行制度を基礎とした「段階的改革論」

①これまでの「抜本改革論」が提起した課題

これまでの様々な「抜本改革論」は、現行制度に対する懸念を解消する方策として、提起されたものです。その懸念としては、

- ・ 少子高齢化で年金制度が破綻するのではないか、
- ・ 保険料が将来高騰するか、給付水準が低下するのではないか、
- ・ 国民年金保険料の納付率が低下し、制度が空洞化しているのではないか
- ・ 低年金者が多く、生活できる年金を保障すべきではないか、
- ・ マクロ経済スライドの導入で、制度は破綻しなくても、年金の実質価値の低下は問題だ

などが挙げられてきました。

「抜本改革論」は、2で説明した理由により、実現が難しかったり、施策として適切でなかったりしますが、それでは、現行制度は、その懸念に対して、どのように答えていくことができるでしょうか。順次説明します。

②少子高齢化への対応は、長寿化に伴う拠出期間の延長で対応

少子高齢化と年金については、本連載の第4回（少子高齢化と年金）で説明しました。

65歳の人々の平均余命は、この60年間で約10年も伸び、今後45年でさらに約3年伸びると見込まれています。少子高齢化による年金制度の危機という見方は、就労期間・保険料拠出期間を固定して考えているため、保険料負担者と年金受給者のバランスが崩れるからです。

しかし、見方を変えて、年齢を固定せず、「非就業者1人を支える就業者の人数」でみると、印象が激変します。

これまで、平均余命の伸びに合わせて、定年等の就労年齢が、55歳→60歳→65歳へ引き上がり、これと合わせて、年金の支給開始年齢も55歳→60歳→65歳へと引き上げてきました。また、65歳を過ぎても健康ならばできるだけ長く働く人も増えており、年金の支給開始年齢は65歳ですが、個々人の受給開始年齢は、個々人が選ぶことができ、繰り下げ受給により増額できる仕組みも、利用しやすいように弾力化されています。

平成16年改正のマクロ経済スライド導入により、少子高齢化で年金制度が財政破綻に至る懸念はなくなりました。マクロ経済スライドによる将来の**年金水準の低下**も、拠出期間を40年で固定して見ているからであり、**拠出期間を45年化してみれば**、見え方は変わります。

そのためには、現行制度を基本としながら、本連載の第7回（基礎年金の拠出期間45年化の意義）で説明したように、**基礎年金の拠出期間を45年に改めること**や、**厚生年金の1階部分に結びつく期間の40年の上限を撤廃**し、拠出期間の伸びに応じて、1階部分が増えるようにする改善をしていくことが必要です。

また、本連載の第8回（マクロ経済スライド調整期間の一致の意義）で説明しましたように、1階と2階のマクロスライド調整期間のずれを一致させることは、年金水準の低下を防ぎます。

③「勤労者皆保険」のアプローチで公的年金制度の一元化をめざす

本連載の第10回（勤労者皆保険の実現に向けて）で論じましたように、図表7のように、**被用者保険の適用対象を、できるところから順次広げてゆき、最終的には、働き方の違いにかかわらず、働いて収入のある人すべてに厚生年金制度による社会保障を実現していくべきと考えます**

制度を抜本的に作り直すことは、現実的ではありません。現行制度を基本としながら、そのままでは適用できない人にも適用拡大できる工夫をした上で、順次適用対象としていくことが、早道だと思います。**日本の公的年金制度の長年の懸案である「公的年金制度の一元化」は、勤労者皆保険のアプローチで段階的に実現していくべきものと考えます。**

週20時間以上・月8.8万円以上の短時間労働者の適用についての企業規模要件の撤廃や、5人以上個人事業所の非適用業種の解消は、早急に急がれます。また、いわゆる「年収の壁」と呼ばれることがある「段差」を解消し、就業調整を無くしていくためには、週20時間未満・月8.8万円未満への適用拡大も急がれます。

5人未満の個人事業所の従業員への適用拡大も必要ですし、フリーランス・ギグワーカーへの適用拡大も必要です。社会保険をフリーランスにまで適用拡大するのであれば、雇い人の有無や、事業内容の種類にかかわらず、その他の自営業主への社会保険の適用拡大も必要です。

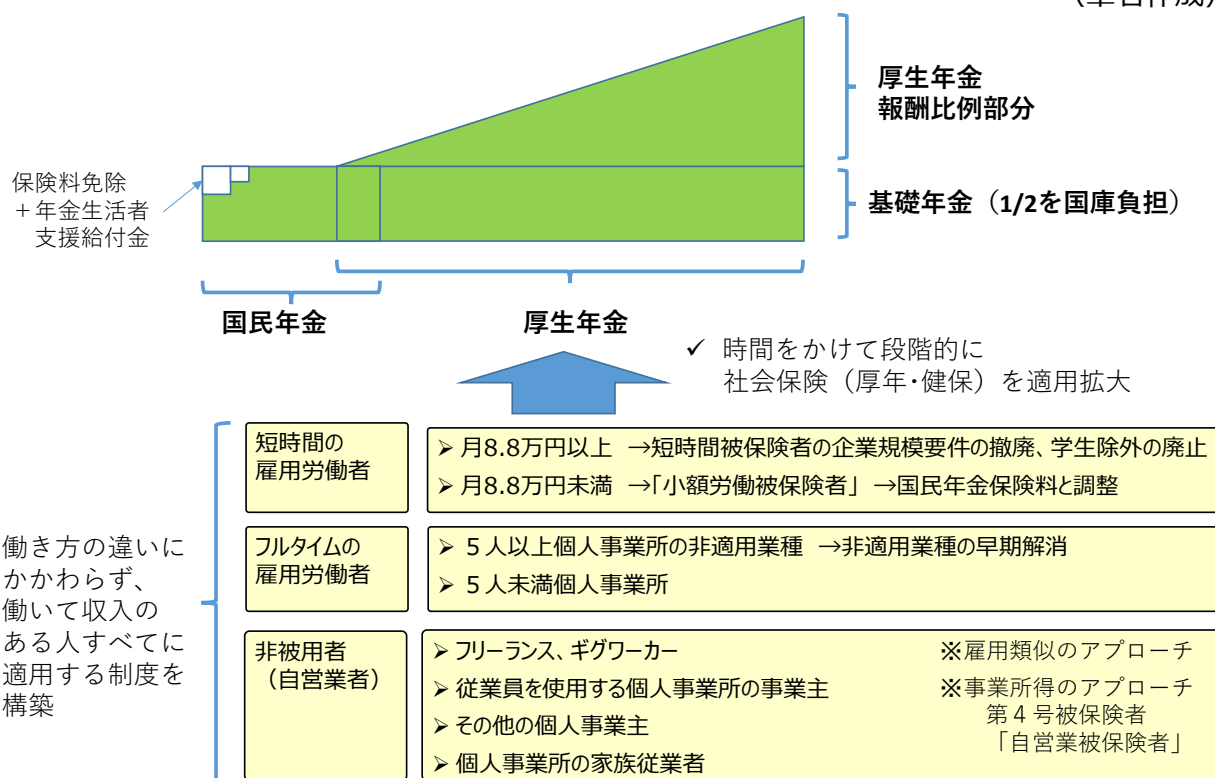
月8.8万円未満の短時間労働者や、自営業者に厚生年金を適用するための手法については、

本連載の第 10 回で詳しく説明しました。

このような制度を実現するためには、事業者の事業経営への影響を考慮して、時間をかけて段階的に行う必要がありますし、効率的に行うためのシステム整備も必要です。

勤労者皆保険は、将来の低年金者を防ぎ、働き方に中立的な制度とするために、不可欠です。少子化が進んで働き手が貴重な社会では、人の労働に対する賃金と社会保障費用を、価格に適正に反映する社会経済システムが重要です。

図表7 勤労者皆保険のアプローチによる公的年金制度の一元化 (筆者作成)



④国民年金保険料の免除制度と年金生活者支援給付金の充実で、年金額の最低保障

勤労者皆保険を徹底することで、低年金者を減らすことができますが、それでも残る低所得者の中には、保険料を負担できず、低年金になってしまう人が懸念されます。

このため、国民年金保険料の免除基準に該当していながら、免除手続きをしないまま未納となり、**国庫負担相当分の給付も受けられない人を無くす**ことが重要です。本連載の第 15 回(国民年金保険料の免除と猶予)で提案しましたように、免除基準の該当を自動判定できるように、免除基準を一部見直した上で、**免除基準に該当していれば、免除手続きをせずに未納のままでも免除を適用する「基準該当免除制度」の導入等**を行ってはどうかと考えます。

また、**低年金でかつ低所得の高齢者**に、年金とは別の福祉的な給付で支援する**年金生活者支**

援給付金の充実も重要です。本連載の第 16 回（年金生活者支援給付金）で提案しましたように、遺族厚生年金の収入勘案で給付を重点化して財源をつくり、現行で月額 5 千円の給付額の引上げや、保険料納付済期間によらない定額給付、基礎年金 45 年化も考慮した給付設計の見直しを実施してはどうかと考えます。

これを合わせれば、仮に、保険料拠出期間の全部にわたって、厚生年金被保険者期間がなく、国民年金保険料全額免除基準に該当する低所得であり、かつ高齢期にも低所得である人であっても、少なくとも**基礎年金の概ね 3 分の 2 程度の額が、税を財源に支給**されることとなります。

この給付水準は、最低生活費の保障には至りませんが、これを**年金制度としての実質的な最低保障額**として、厚生年金期間や保険料納付済期間による年金額を積み上げていくこととなります。

本格的な最低生活費の保障は、社会保障制度の中で、**資産その他の補足性の原理による審査を行う生活保護制度に委ねる部分**が、残らざるを得ないと考えます。

⑤税と社会保険料の役割分担、社会保険料も所得再分配機能を持つ現行制度の利点

これまでの年金制度の抜本改革論の中には、税と社会保険料の役割を区分し、所得再分配は税で行い、社会保険料は、「保険」であるから、所得再分配を排除し、純粹に保険料に比例する給付とする議論があります。

基礎年金創設時からの基礎年金税方式化論、1990 年代の経済危機・金融危機を背景に生じた厚生年金積立方式論・民営化論、2000 年代の民主党や超党派議員の年金抜本改革案は、方向性が違うものも含まれますが、これらは、**所得再分配は税で、報酬比例は社会保険料で、という役割分担を純化する発想**が基底にあるものが多かったと思われます。

しかし、**税方式で、意味のある基礎年金、中間層にも意味のある最低保障年金を実現するためには、巨額な増税が必要**であり、それも一つの政策論ではありますが、これまで、国民に理解をいただくことができなかった、ということだろうと考えます。

これまで長年の議論の結果、培ってきた現行の制度は、**給付に結びつきのある社会保険料により、国民負担・事業主負担へのご理解**をいただき、また、「**社会**」保険料も、**所得再分配機能を担うことで、社会保障制度の機能を果たす**、という知恵のたまものだと思います。

⑥現行制度を基本として段階的に改善していくことで、諸課題に対応

勤労者皆保険の実現や、基礎年金拠出期間の 45 年化、マクロ経済スライド調整期間の一致は、年金水準にかかわる大きな課題として、取組みが必要です。

また、遺族年金の課題や、障害年金の課題についても、比較的手の付けやすい当面の課題から、根本的な議論が必要な中長期的課題まで、段階的に取組んでいくことが重要です。

配偶者の加給年金の見直し、在職老齢年金の見直し、年金課税における問題点の見直しなども、急がれる課題と考えます。第3号被保険者制度は、勤労者皆保険を進めることで、対象者が縮小します。

現行制度の基本構造は、良く考えられて作られてきた仕組みだと考えます。**現行制度の理念や構造を分かりやすく説明し、社会や経済の変化に対応して生じた課題に対しては、一つ一つ手直しをして、改善をしていくアプローチ**が効果的であると考えます。

※本稿は、「週刊 年金実務」(社会保険実務研究所)の2023(令和5)年10月30日発行号に掲載されたものです。

※本稿における意見に係る部分は、筆者の見解を示したものであり、筆者が過去及び現在において属する組織の見解を代表するものではありません。

【筆者プロフィール】高橋俊之(たかはし としゆき)

1962年東京都生まれ。1987年東京大学法学部卒。厚生省入省。2004年から2008年まで社会保険庁で総務課企画官・企画室長。2015年から内閣府で大臣官房審議官(経済財政運営・経済社会システム担当)。2017年から厚生労働省で年金管理審議官、2019年から年金局長。2019年の財政検証、2020年の年金制度改正法案等を担当。2022年6月退官。10月より三井住友銀行顧問、株式会社日本総合研究所特任研究員。日本年金学会会員。