



JRI news release

04年年金改革の評価と課題

2004年7月2日

株式会社 日本総合研究所調査部
経済・社会政策研究センター
<http://www.jri.co.jp/>

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す知識エンジニアリング企業です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称:株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創 立:1969年2月20日

資 本 金:100億円

従 業 員:3,137名

社 長:奥山 俊一

理 事 長:門脇 英晴

東京本社:〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700(代)

大阪本社:〒550-0013 大阪市西区新町1丁目5番8号 TEL 06-6534-5111(代)

(本レポートは厚生労働記者会、財政研究会に配布しています)

本レポートに関するご照会は、下記宛にお願い致します。

調査部 経済・社会政策研究センター 西沢
(tel: 03(3288)5052 e-mail: nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp)

1.04年改革は負担抑制の一方多くの課題を残す

04年改革は、将来の保険料負担の上昇幅を抑制した点において評価。一方、国民年金空洞化への有効な対策不在、保険料の引き上げと経済との整合性への配慮欠落、短時間労働者の厚生年金適用要件緩和の先送り、および、国民の信認がないままの現行の積立金運用の継続など極めて多くの課題を残している。

国会審議において、議論は掘り下げられず、むしろ後退の感。それは、国民年金問題に顕著。誤った現状認識に基き、問題の多い現行制度が肯定された。すなわち、国民年金は自営業者の年金制度であるとの政府・与党の認識のもと、その所得捕捉の困難さから、現行制度における定額保険料などは肯定されると結論付けられた。

民主党の独自案提出も今国会の特徴。同党案については、保険料と税の役割の明確化など評価すべき点がある一方、同案における「最低保障年金」がスウェーデン型の保証年金なのか、あるいは、基礎年金なのか概念が曖昧であるなど本質的な課題を残している。

国会審議において、総じて、与党はみるべき議論もないまま、基礎年金の給付水準を15%カット。民主党は、基礎年金の最低保障年金への作り替えを提案。その結果、両者以外の有力な選択肢、すなわち、基礎年金の充実という選択肢が国会審議の場において不在。

2. 空洞化の実態へのアプローチ不可欠

国民年金の実態をみれば、現在、自営業者は加入対象者の4分の1に満たない。もはや自営業者の年金ではない。雇用者、自営業者、失業者、学生などが混在。従って、定額の保険料を肯定する理由は希薄。また、国民年金空洞化の問題は、単なる納付率アップの問題ではない。

厚生年金に関しては、空洞化の定量的な把握が殆ど行われていない。保険料率を引き上げ続けるシナリオは、本来、経済との整合性が十分に図られるべきであり、空洞化の実態把握は、その基礎資料であるはず。

国税庁の「給与実態調査」と被用者年金制度の被保険者数(除く公務員)には2,000万人の乖離。このうち、312万人から926万人が厚生年金の空洞化であると試算される。また、制度上給与所得者でありながら、被用者年金の被保険者となっていない人も問題なしとしない。厚生年金の加入要件が曖昧な上、ハードルも低くなく、かつ、法律としても不備が多いため。

3. 政策の選択肢

国民年金、厚生年金の空洞化の実態、および、世代間格差の是正など他の政策課題推進も併せ考えれば、基礎年金の消費税化は有力な選択肢。他にも、諸外国の事例に学べば、選択肢は存在。

例えば、英国では、99年から、国民保険料を課す際、賃金から一定額を控除した後の額に課すこととした。このことによって国民保険加入のハードルを引き下げた。自営業者に対しても、類似の措置を行った。また、スウェーデンでは、失業や育児など所得の喪失あるいは低下の際、年金受給権において不利な扱いにならないよう、中央政府が財政的な措置をとっている。英国の取り組みをわが国にも応用すれば、例えば自営業者の保険料を6.5%の定率部分と8,000円の定額部分の2本建てとすることは可能。

正確な現状認識と適切な手段の選択が行われていない今国会は極めて問題が多く、引き続き予定される議論の際の反省材料とされる必要。

.04年改革および民主党案の評価と課題

04年改革の評価と課題(1)

1. 評価される点

(1) 将来負担の抑制が図られた点は評価

著しい少子高齢化が進むもとで、この点は重要。

例えば、現行13.58%の厚生年金保険料率は、全く改革がない場合、2038年度には約26%までの引き上げが必要であると試算されていた。今回、引き上げ期間は、2017年度に短縮され、水準も18.30%までに抑制された。

もっとも、この保険料水準および所得代替率50%確保は、諸前提の実現次第である点に留意が必要。すなわち、「マクロ経済スライド」が政府の想定通り機能するのに十分な賃金や物価の伸びが実現する必要がある。他の経済前提や人口も政府の想定通りに実現する必要がある。加えて、基礎年金の国庫負担割合引き上げの税源が確保される必要がある。

(2) 世代間格差も若干是正。但し、程度は今後の課題。

(3) 有限均衡方式の採用。

2. 残された課題

「給付50%」、「保険料率18.30%」といった厚生年金に関する数値目標が前面に押し出され、国民年金と基礎年金に関する議論が極めて手薄となった。特に国会審議では、議論はむしろ後退の感も(次頁)。

また、わが国の財政状況、企業活動、および、雇用など経済との整合性にも十分な配慮がなされていない。

さらに、第3号被保険者問題のような従来からの懸案事項を先送り。議論のプロセスにも問題。具体的には次の通り。

(1) 基礎年金の給付水準に関する議論がないまま15%カット。公的年金全体の給付水準カットはやむを得ないとしても、報酬比例部分と基礎年金の間でカットにメリハリが付けられるべき。

(2) 基礎年金拠出金に関する議論が行われず。

(3) 国民年金の定額保険料を存置、かつ、引き上げ。

(4) 国民年金の空洞化に対する有効な対策が打ち出されず。

(5) 基礎年金の国庫負担3分の1から2分の1への引き上げ財源がなお不透明。03年12月の与党税制改正大綱では、定率減税の縮減・廃止、消費税が主に想定されているものの、税率やスケジュールは白紙状態。そもそも「国庫負担」という呼称もミスリーディング。

(6) 厚生年金の空洞化も指摘されるなか、さらに約5%ポイント引き上げが必要な厚生年金の保険料率と経済が整合的か否か検証が不十分。

(7) 短時間労働者の厚生年金適用要件緩和に関する結論先送り。

(8) 第3号被保険者問題の結論先送り。

(9) 国民の信認を得ているのか否か不透明なまま、現行の積立金運用方法を継続。

(10) 議論のプロセスにも問題が多い。例えば、「年金積立金管理運用独立行政法人」は、非公開の社会保障審議会年金資金運用分科会で案が事務局から提示されたのみ。

(参考) 日本総合研究所「厚生労働省年金改革案の評価と課題」 3

2003年11月20日 (www.jri.co.jp)

04年改革の評価と課題(2)

3. 国民年金および基礎年金に関する議論の後退

国民年金および基礎年金に関し、国会審議において、議論はむしろ後退の感あり。国会では、次のような(a)

(b) (c)の論理立てによって現行制度の正当性が主張された。

(a)国民年金は自営業者の年金である、(b)自営業者の所得把握は難しい、(c)従って、国民年金の保険料は定率ではなく定額保険料のままで良い。この論理は、例えば、次のような発言に見ることが出来る(下線は日本総研)。

発言1.

「現行法あるいは今回の改正の中でも、一号被保険者、すなわち自営業者と、二号被保険者、いわゆるサラリーマン、これには民間に雇用される人も国、地方に雇用される人も含みますけれども、そのような人たちと処遇を別にするということ、これは昭和三十六年に国民皆年金制度を創設して以来今日まで、四十数年ずっと維持されてきたわけでございます。それには実質的な理由があると思いますから、民主党案と違う、一部の人に所得比例年金を強制し、一部の人にはそれを強制しないということについての理由を御説明いただきたいと思います」

(平成16年4月7日衆議院厚生労働委員会における冬柴鐵三委員の発言)

発言2.

「いわゆる国民年金に属していただいている方は、自営業の方、あるいはその自営業の方の奥様であります

とか家内従事者の方、この方が基本でございますが、その中に短時間労働者の方なども入っておりますし、現在の時点で申し上げますと、従業員規模の非常に小さな民間サラリーマンの方もおられます。ただ、国民年金は、基本的には自営業の方を基本に置いて設計をいたしております。(中略)国民年金制度の創設以来、いわゆる所得比例の保険料を自営業の方にお願ひできないかということはずっと検討がされておりますが、これもなかなかできないということで、自営業の方につきましては、定額の保険料負担をしていただき、先ほど申し上げました共通の基礎年金を給付する、こういう仕組みになっているというのが大まかなところでございます」

(平成16年4月7日衆議院厚生労働委員会における吉武民樹政府参考人の発言)

発言3.

「今後の展望を考えてみますと、被用者年金については統合一本化は可能であります。しかし、自営業者の国民年金と被用者年金制度の間での統合一本化の展望は、当面見えないというふうに見ております。

なぜ統合一本化が難しいのかということではありますが、自営業者と被用者の間では、越えがたい相当高い壁があるというふうに見ております。就業形態、所得、報酬、そういう概念の違いがあり、制度設計は非常に難しい。また、連帯意識も共有しがたいということでもあります」

(平成16年4月22日衆議院厚生労働委員会における山崎泰彦参考人の発言)

民主党案の評価と課題

1. 評価される点

税と保険料の役割が明確。また、保険料を引き上げない一方で、消費税率の引き上げを明確にしており、世代間格差是正の効果が期待される。加えて、政党独自に政策形成を行っている点も評価される。もっとも、評価を定めるためには財政的な検証が必要。

2. 残された課題

技術的な面のほか、本質的と考えられるのは次の4点。

(1) 基礎年金なのか保証年金なのか明確化必要

「基礎年金」と「保証年金」は異なるコンセプト(注)。何れであるかを明確にする必要。あるいは、何れでもなく、両者の長所を取り入れているのであれば、その点を明確にする必要。

(注)例えば、英国の基礎年金の場合、基礎年金の上に所得にほぼ比例する国家第二年金が「上乗せ」される。英国の制度では、基礎年金に、配偶者向けの給付もある。また、適用除外制度により、政府が適格と認める企業年金および個人年金などの加入者であれば、政府の運営する国家第二年金には、加入しなくとも良い。

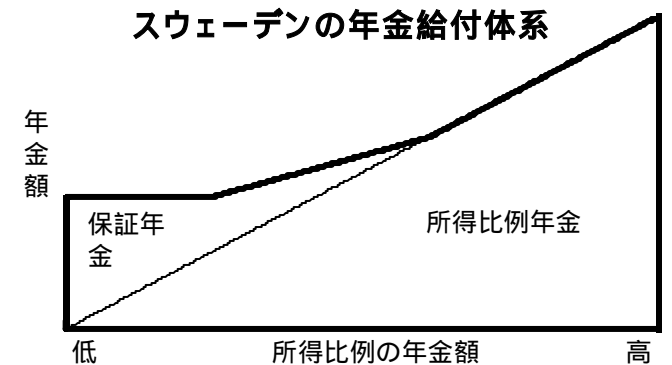
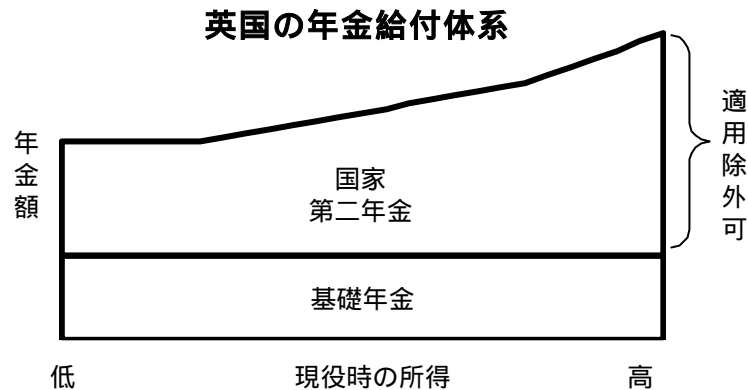
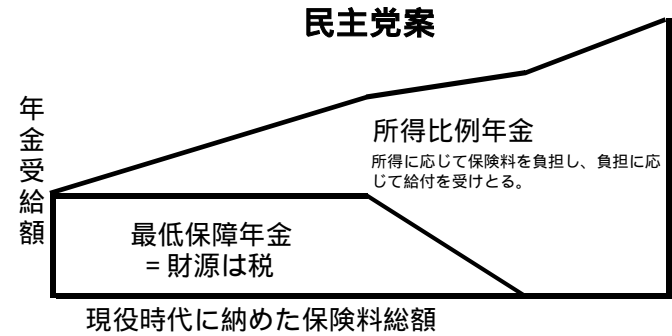
スウェーデンの「保証年金」は、「所得比例年金」とインタラクティブな関係。すなわち、所得比例年金が充実すれば、一般財源を原資とする保証年金の財政需要が将来的に減り、反対に、所得比例年金が低額となれば、将来の保証年金の財政需要が増える。そのため、スウェーデンの年金制度では、勤労世代への所得支援、あるいは、賃金環境の改善などにより、将来の保証年金の財政需要を減らせるという政府のインセンティブが存在。

(2) 収益性を保障するものではない点を明確にする必要

所得比例年金の収益性に関しては、財政検証の上明確にしておく必要がある。みなし拠出建てでは、収益率は政府のオプション。急速な人口動態の変化のもとでは、低い収益性しか国民に提供されない可能性が高い。

(3) 遺族年金および障害年金の取扱い

(4) 勤労世代への所得支援および労働市場改革とセットでの年金制度作り必要(次頁)



04年改革と民主党案共通の課題

老後だけでなく現役時代に目を向けた議論および基礎年金充実の選択肢必要

1. 年金制度のみの議論ではなく勤労世代への所得支援とセットで考えられるべき

政府による勤労世代への所得支援により、所得比例年金の底上げが可能。特に民主党案の場合、重要なポイントとなる(図表)。

OECDは、政府による現金給付の対GDP比を、勤労世代への所得支援と老齢・遺族年金の別に比較。スウェーデンは半々に近い一方、わが国と米国は過度に年金に偏っている。

2. 年金制度と労働市場の相性が考慮されるべき

賃金格差の大きい労働市場では、所得比例年金の場合、老後に所得格差が持ち越される。労働市場と年金制度の相性が考慮されるべき。

<わが国とスウェーデンの比較、OECD調査>

・男女の賃金格差、調査対象24か国中わが国は格差の大きい国の第2位、スウェーデンは17位。

・女性の雇用者比率、わが国は57.0%、スウェーデンは70.9%。

・6歳未満の子どもを持つ母親の雇用者比率、調査対象19か国中わが国は最下位、スウェーデンは1位。

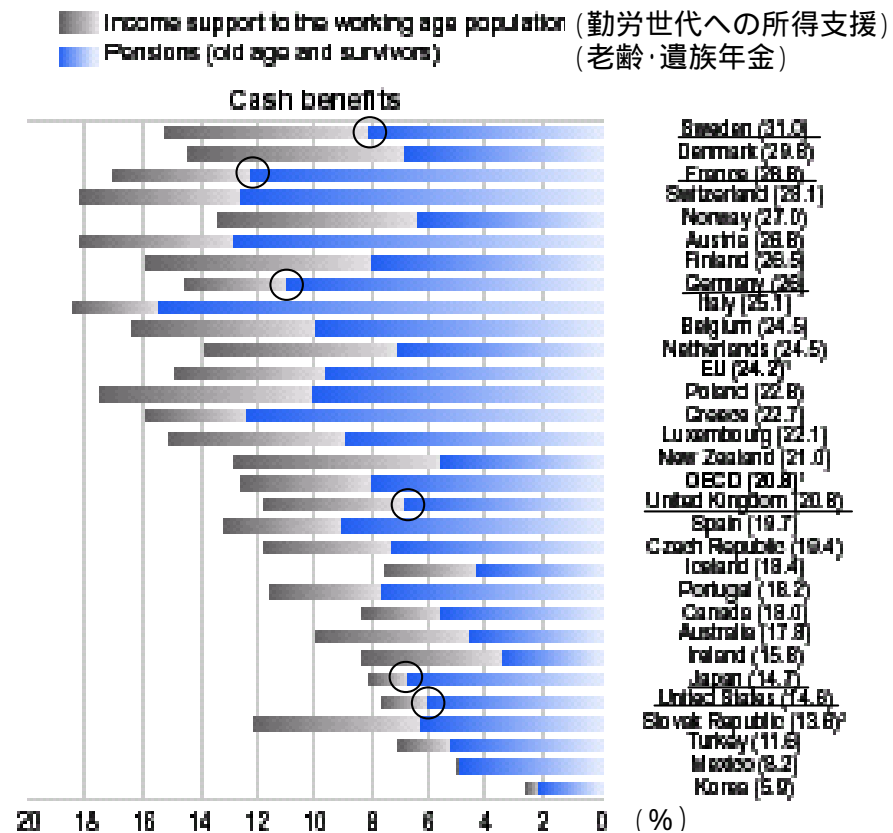
3. 基礎年金を充実させる選択肢が必要

04年改革は、現行満額でも月額66,000円の基礎年金の15%カット。基礎年金の位置付けに関する議論も見られず。

一方、民主党の「最低保障年金」がスウェーデンの年金制度を参考にしていないとすれば、最低保障年金は、所得比例年金の「補填」。基礎年金の「補填」への作り替え。

04年改革は、基礎年金のカット、民主党は「最低保障年金」への作り替え。他の有力な選択肢、すなわち、基礎年金を充実させ、商品設計を改善する選択肢が政治の場で不在。

(図表)現金給付の対GDP比 OECD諸国の比較
(1998年)



(資料)OECD[2003] 'Society at a Glance'

(注) 下線を付した国は上から、スウェーデン、フランス、ドイツ、英国、日本、米国

. 国民年金と厚生年金の空洞化

国民年金の空洞化(1)

納付率80%目標の問題点

政府は、国民年金保険料納付率62.8% (2002年度) の80.0%への引き上げを目標としている。問題点は3つ。

1. 未納率の定義について

現行の未納率の定義では、免除者および、社会保険庁が存在を把握しない人 (= 未加入者) が増えれば、未納率の数値自体は低くなる。

未納率の定義・・・未納率 = $(1.0 - \text{納付率}) \times 100$

納付率 = 1年間に保険料が払い込まれた月数の実績 ÷ 本来1年間に保険料が払い込まれるべき月数

2002年度の納付率は、13,627万か月 ÷ 21,712万か月 = 0.628

$(1.0 - 0.628) \times 100 = 37.2 (\%)$

21,712万か月は、概ね1,809万人分にしか相当しない(21,712万か月 ÷ 12か月 = 1,809)

第1号被保険者の対象者2,270万人との差461万人には、免除者のほか、社会保険庁がそもそも存在を把握していない未加入者(63万人)も含まれる。

2. 「率」だけではなく「量」への関心必要

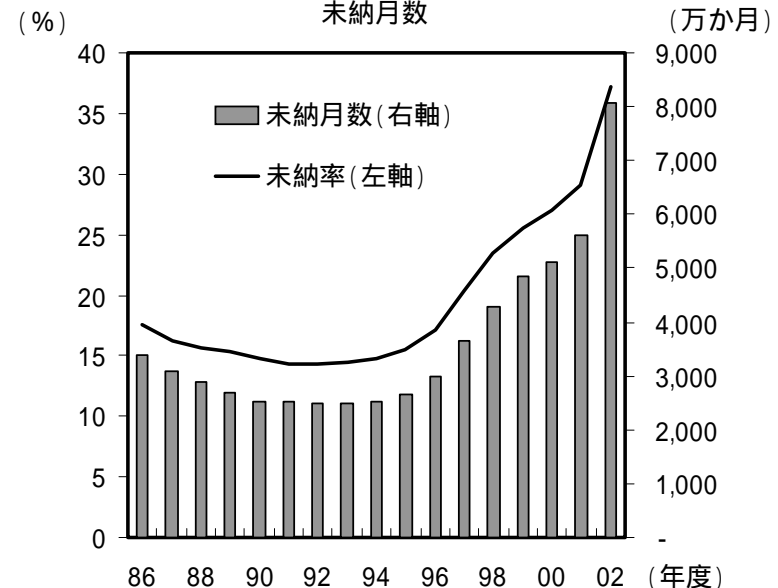
未納率は、あくまで率。量への関心も重要(図表)。

未納月数は、図表のように拡大している。率と同時に、量が意識されるべき。

3. コストとの相対的な評価が不可欠

未納率の改善は、コストとの相対的な関係で評価されるべき。コスト対比の改善目標が不明確。

(図表) 第1号被保険者の保険料未納率と未納月数



(資料) 社会保険庁「平成14年度の国民年金の加入・納付状況」より
日本総合研究所作成

国民年金の空洞化(2)

減る20歳～59歳の自営業者と増える第1号被保険者

1. 20歳～59歳の自営業者は急速に減少

最新のデータである2002年度の第1号被保険者(注)は2,237万人。

一方、2003年における20歳～59歳の自営業者数は570万人(自営業主388万人、家族従業者182万人)。第1号被保険者の約4分の1。なお、20歳～59歳に限定しているのは、第1号被保険者の対象年齢に合わせるため。

(注) 第1号被保険者とは、月々13,300円の保険料を払う、いわば真正正銘の国民年金制度の加入者。

1973年度時点では、第1号被保険者1,964万人、20～59歳の自営業者1,330万人。なお、1973年は、データ取得の制約上、遡り得る最も古い年。

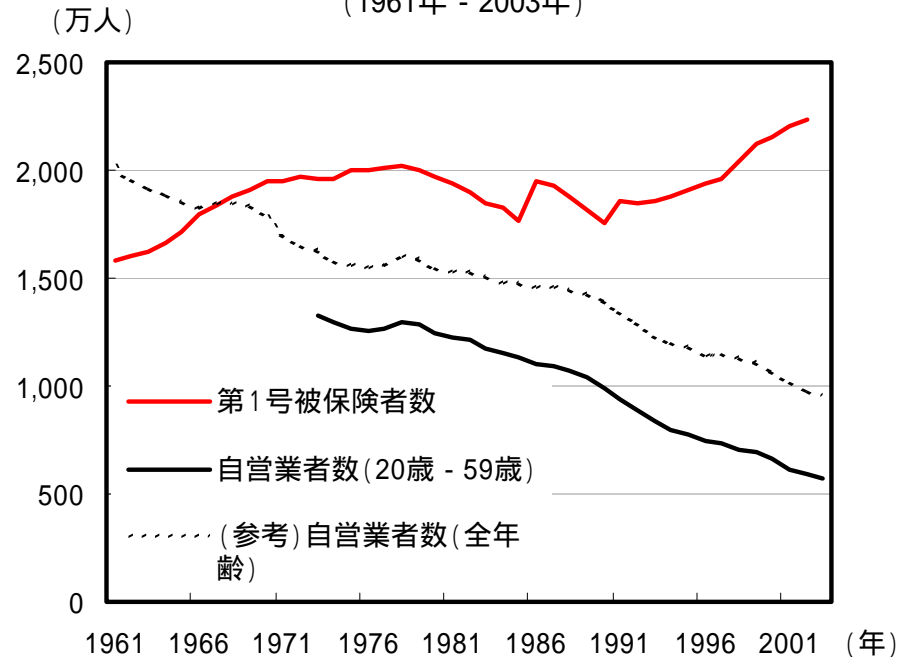
さらに遡り、1961年時点では、自営業者数(全年齢)から推測すると、第1号被保険者数の殆どが自営業者であったとみることができる。

2. 誤った認識にもとづく国会審議

かつては、自営業者のための年金であった国民年金も、もはや自営業者のための年金とは言えなくなっている。

しかしながら、04年の通常国会審議は、「国民年金は自営業者の年金である」との誤った認識のもとに進められた(P4の発言1～3)。

(図表) 自営業者数と第1号被保険者数の推移
(1961年 - 2003年)



(資料) 総務省「労働力調査年報」各年版、社会保険庁「事業年報」各年度版、第9回社会保障審議会年金数理部会参考資料などより日本総合研究所作成

(注1) 第1号被保険者数は、1961年度から2002年度までのデータ。1985年度以前は任意加入者を除く。

(注2) 自営業者数は、「自営業主」と「家族従業者」の合計人数。20歳から59歳は、データ取得の制約上1973年からの図示。

(注3) 自営業者であっても厚生年金へ加入している人もおり、単純な比較はできない。

国民年金の空洞化(3)

国民年金は雇用者、自営業者、失業者、学生の混在

1. 社会保険庁調査

社会保険庁調査でも、第1号被保険者の対象者のうち、自営は家族従事者含めて24.2%の528万人のみ(注1)。

(注1)労働力調査における2001年の20～59歳の自営業者(自営業主と家族従業者の合計)は616万人。乖離の理由としては、統計調査方法の差による誤差に加え、自営業者のなかでも厚生年金加入者がいることなどが考えられる。

2. 国民年金は雇用者を中心とする混在

自営業者の他は、33.4%を占める雇用者(フルタイム455万人、フルタイム以外274万人)729万人。社会保険庁調査では、非就業・不詳の内訳は不明。推計を行えば、完全失業者が、13.7%の299万人(20～59歳)。20歳以上の学生が10.2%の222万人。何れにも分類されない「その他」が10.8%の236万人(注2)。

(注2)「その他」の内訳として考えられるのは、そもそも求職活動を行っていない人、失業者の配偶者、企業や官庁を60歳で定年退職した人の専業主婦(夫)の配偶者で60歳に達していない人など。また、アンケート調査に基づいているので、調査上回答が得られなかった場合も考えられる。

3. 「一元化」への反対理由は国民年金制度にも該当

「一元化」への反対理由の1つとして、多様な属性の人々を1つの制度に押し込める非合理性がしばしば説かれる。しかしながら、この批判は、現行の国民年金制度にもあてはまると言える。

(図表)第1号被保険者と未加入者の就業形態(2001年)

(万人、%)

		人数	ウエイト
総数		2,182	(100.0)
就業者		1,425	(65.3)
	自営業者	528	(24.2)
	フルタイム雇用者	455	(20.8)
	フルタイムでない雇用者	274	(12.6)
	その他(アルバイト)	168	(7.7)
	(再)登録派遣社員	30	(1.4)
非就業・不詳		757	(34.7)
	完全失業者(20～59歳)	1	299 (13.7)
	20歳以上の学生	2	222 (10.2)
	その他	3	236 (10.8)

(資料)社会保険庁「平成13年公的年金加入状況等調査の結果の概要」。非就業・不詳の内訳 1と 2はそれぞれ文部科学省「学校基本調査」、総務省「労働力調査」より日本総合研究所推計。 3は差額

(原資料注1)20～59歳を対象としている。

(原資料注2)用語は次のとおり(社会保険の適用関係を直接示していない)。自営：個人経営の商店主・工場主・農業主などの事業主や開業医・弁護士・著述家・行商従業者など。家族従事者を含む。フルタイムの雇用者：雇用者であって、1日の所定労働時間及び1か月の所定労働日数が概ね一般社員に相当するもの。フルタイムでない雇用者：フルタイム雇用者以外の雇用者。その他(アルバイト)：自営、雇用者以外の就業者をいう(例：学生の家庭教師アルバイト、内職等)。

登録派遣社員：派遣労働者のうち、派遣元に登録しておき、派遣先からの依頼により労働者として派遣されるときだけ派遣元との間に雇用契約を締結し、その期間が終了したら雇用契約を解除し、元の登録者に戻る労働者をいう。

厚生年金(1)

給与所得者数と被用者保険被保険者数の乖離拡大

1. 定量的な実態把握が不足する厚生年金空洞化

厚生年金保険料は、8年ぶりに引き上げが再開され、かつ、今後14年間引き上げ続けられる。一方、厚生年金の空洞化に関する情報は極めて乏しい。適用事業所数と税務統計における法人数の乖離からの空洞化の類推、単発的な事例報告にとどまる。最近、社会保険庁調査の結果が報道されたものの、調査対象は限定的(注)。保険料率の引き上げと経済の整合性を見極める上で、厚生年金空洞化の実態把握は、本来極めて重要な事前作業。

(注)2002年度の新規事業所9万6,000ヵ所のうち、本来は適用対象なのに厚生年金に加入しないのは18%にあたる1万7,000ヵ所程度(04年5月4日付日本経済新聞)

2. 「民間給与の実態」を使った検証

国税庁「民間給与の実態」における給与所得者数と被用者年金の被保険者数(除く公務員)は、乖離が年々拡大。直近では、給与所得者数5,257万人に対して、被保険者数3,257万人と2,000万人の乖離。乖離の理由は、2種類に分けられる。

(1) 制度上の乖離

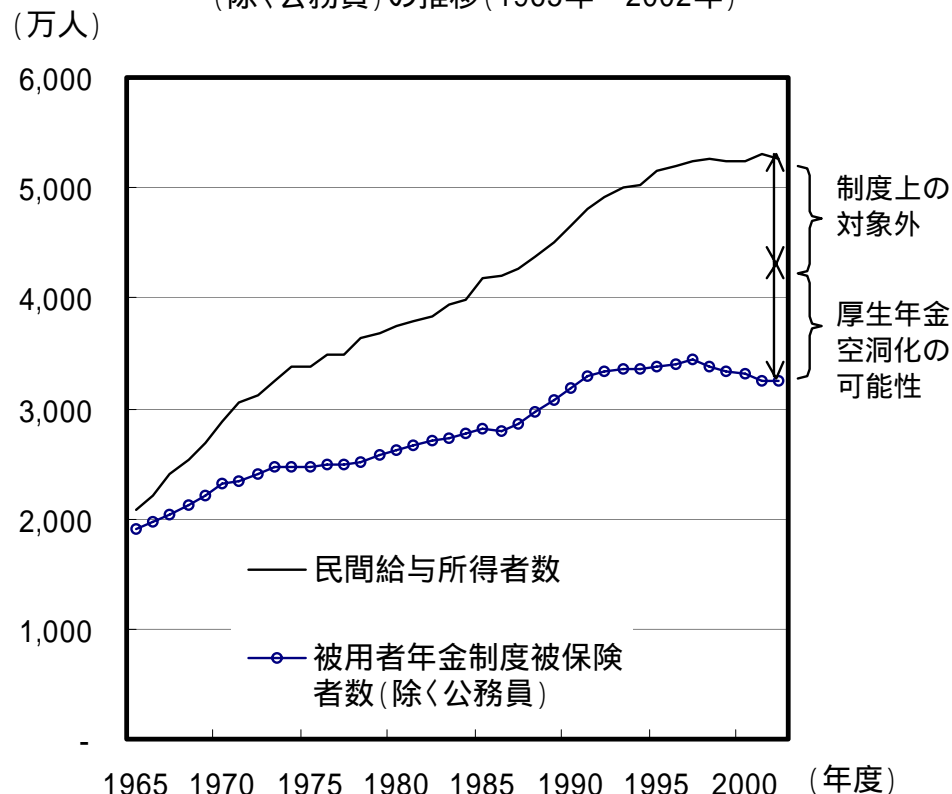
厚生年金の適用は、労働時間、および、個人事業所の場合、従業員数、業種によって決められる。そのため、給与所得者でありながら被保険者とならない場合がある。

但し、制度上の乖離であっても問題なしではない。

(2) 「厚生年金の空洞化」と呼ぶべきケース

本来適用対象なのに加入していない、あるいは、事業所は加入していても、被保険者数を制限しているケース。

(図表) 民間給与所得者数と被用者年金の被保険者数(除く公務員)の推移(1965年 - 2002年)



(資料) 社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告 - 平成13年度 -」、国税庁企画課編「平成14年分税務統計から見た民間給与の実態」(www.nta.go.jp) などにより日本総合研究所作成

(注1) 被用者年金制度は、厚生年金、私学共済、農林共済の合計人数。

(注2) 給与所得者数は年末、被保険者数は年度末の数値。

厚生年金(2)

乖離の要因 - 制度上の対象外も問題なしとせず

制度上、給与所得者でありながら厚生年金の被保険者となっていない人についても、問題なしとせず。

1. 適用基準に恣意性介在の余地

適用事業所に雇用される人の適用基準が、諸外国の多くで用いられている賃金ではなく(注)、労働時間で定められていることの妥当性に疑問。賃金による基準設定に比べ曖昧になる可能性。実際、「おおむね4分の3以上」、「原則として」など事業所の恣意性が入りやすくなっている。かつ、時間を基準とすることは、「従前所得の一定割合の保障」という現行制度の持つ理念の1つと不整合。

(注)「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会報告書」[2001]資料V-2-4 諸外国における短時間労働者に対する適用、を参照。

2. 低くないハードル

しかも、基準は低くないハードル。

3. 曖昧な法的根拠

「厚生年金保険法第二章一節資格」はもっぱら適用事業所の要件に関して定めたもの。適用事業所の被用者の厚生年金適用要件は曖昧。例えば、「短時間労働者に対する適用基準」については、昭和55年6月6日各都道府県保険課(部)長あて内簡(手紙)に過ぎない(注)。法的な根拠が曖昧であり、「4分の3以上基準」の事業所に対する強制力に疑問。

(注)「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会報告書」[2001]資料V-2-2 厚生年金の適用基準(4分の3基準)及び被扶養者認定基準(130万円基準)について、を参照。

(図表)厚生年金保険の適用事業所と被保険者について

適用事業所	<p>【強制適用事業所】</p> <ul style="list-style-type: none">・常時従業員を使用している法人の事業所。・常時5人以上の従業員を使用する個人事業所(サービス業や飲食業等を除く) <p>【非適用事業所】</p> <ul style="list-style-type: none">・従業員が5人未満の個人事業所。・サービス業や飲食業等の個人事業所。
被保険者	<p>上記の適用事業所に使用される70歳未満の者。</p> <p>但し、臨時に使用される者で日々雇い入れられる者(1ヶ月以内)や短期(2ヶ月以内)に使用される者、季節的業務(4ヶ月以内)に使用される者、臨時的事業の事業所(6ヶ月以内)に使用される者等は、適用の対象から外される。</p> <p>使用される者</p> <p>「使用される者」とは、必ずしも事業主との間に法律上の雇用関係が存在することを必要とはおらず、従業員が事実上労務を提供し、これに対して事業主が一定の報酬を支払うといった事実上の使用関係があれば良いことになっている。具体的に言えば、報酬の支払関係、労務提供の有無、人事管理の有無等によって実態的に判断される。</p> <p>短時間労働者に対する適用基準</p> <p>1日又は1週の所定労働時間及び1月の所定労働日数が、当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者の所定労働時間及び所定労働日数のおおむね4分の3以上である就労者は原則として被保険者とする。</p>

(資料)雇用と年金に関する研究会報告[2003]資料編P5より抜粋

厚生年金(3)

乖離の要因 - 厚生年金の空洞化

1. 社会保険庁による被保険者数と統計の作成方法の異なる国税庁「民間給与の実態」を主に用い、厚生年金の空洞化を推計。理論的にあり得る被保険者数と実績値の乖離を「空洞化」と定義。
2. 被保険者数の実績値3,257万人に対し、推計される理論値は、保守的にみた場合の3,569万人から最大では4,183万人までをとり得る。実績値と理論値の乖離、すなわち「空洞化」は312万人から926万人と推計される。これは、「平成13年公的年金加入状況調査」における第1号被保険者と未加入のうち、雇用者(フルタイム、フルタイムでないもの、その他(アルバイト)計)897万人、および、新規事業所の18%が未加入という社会保険庁調査結果とも符号する水準。
3. 今後の年金改革の議論に際しては、先ず、この乖離の実際の有無、乖離が確認されれば、原因の究明作業を行う必要。社会保険庁調査は、2002年度の新規事業所に限定したもので不十分。既存の事業所に範囲を拡大し、かつ、事業所が加入しているか否かだけでなく、事業所に雇用されている人が正しく適用されているか否かを正確に把握することが不可欠。空洞化を形成している人こそ、本来社会保障のニーズが高い可能性。

(図表) 厚生年金空洞化の試算

【実績】

(万人)

厚生年金 3,214	私学共済 43
---------------	------------

3,257

【推計】

4,963

386

週労働時間30時間未満
1,439 ~ 815

週労働時間30時間以上
3,626 ~ 4,250

法人事業所勤務		個人事業所勤務		
70歳以上		103	103	180
70歳未満		厚生年金保険法第6条に定めた業種かつ従業員5人以上	厚生年金保険法第6条に定めた業種であっても、従業員5人未満	厚生年金保険法第6条以外の業種
3,569 ~ 4,183 (理論値)				

5,065

民間給与所得者
(年間月平均) 5,348

(参考)厚生年金の空洞化試算方法

厚生年金の空洞化は、次のステップ1から6の手順で試算。

ステップ1.「平成14年分税務統計から見た民間給与の実態(民間給与の実態)」における個人事業所を源泉徴収義務者とする給与所得者(年間月平均)から、サービス業および農林水産・鉱業である給与所得者を控除する。

386万人 - 156万人(サービス業) - 24万人(農林水産・鉱業) = 206万人。

ステップ2. 206万人のうち、従業員5人未満の事業所勤務の給与所得者を控除する。「平成13年事業所・企業統計調査報告」第1巻事業所に関する集計(全国結果)その4.常用雇用者規模に関する結果、第24表を利用。個人事業所の常用雇用者のうち、5人以上の常用雇用者を抱える事業所に勤務する従業員の割合50.0%で206万人を按分、103万人を求める。103万人は、個人事業所勤務であるものの、厚生年金の適用になる可能性があることになる。

ステップ3. ステップ2で求められた103万人を、「民間給与の実態」の法人事業所勤務の4,963万人に足し合わせ、5,065万人を求める。ちなみに、この人数は、各人の労働時間と年齢を問わなければ、厚生年金の被保険者となり得る人数を示している。

ステップ4. 5,065万人を、週労働時間30時間以上と30時間未満に分ける。「給与」を基準に作成されている「民間給与の実態」を「労働時間」に読み替えるために、「平成13年パートタイム労働者総合実態調査」の結果を利用する。同調査では、前年の年収100万円未満の人のうち週所定労働時間が30時間以上だった人の割合は、 $11.5 \div 49.6 = 0.232$ 、同様に前年度の年収100万円以上の場合、 $33.1 \div 50.5 = 0.655$ である(図表)。

「民間給与の実態」は、給与1,000万円までは100万円毎に人数が公表されている。「民間給与の実態」における給与階級100万円以下の人は23.2%、100万円超200万円以下は65.5%、200万円超は100%が厚生年金の加入対象であるとの前提を置く。200万円超の人に関する100%の数値はまったくの仮定となる。

これらの数値を利用すると、ステップ3で求めた5,065万人のうち、週労働時間30時間以上の人は4,250万人となる。

(図表)パートタイム労働者の週所定労働時間・年収階級別分布(男女計)

(%)

		前年の年収							
		65万円未満	65万円以上 70万円未満	70万円以上 80万円未満	80万円以上 90万円未満	90万円以上 100万円未満	100万円以上 110万円未満	110万円以上 130万円未満	130万円以上
週 所 定 労 働 時 間	20時間未満	10.1	0.3	1.9	1.7	2.1	1.7	0.5	2.3
	20時間以上	4.8	0.5	1.6	2.9	3.8	3.0	1.2	2.2
	25時間未満								
	25時間以上	2.3	0.1	0.7	1.6	3.7	3.3	1.3	2.0
	30時間未満								
	30時間以上	2.8	0.2	0.5	0.9	1.9	2.4	2.1	5.8
	35時間未満								
	35時間以上	3.0	0.1	0.3	0.7	1.1	2.2	2.5	18.2

(資料)「多様な働き方に対応できる中立的な年金制度を目指して(雇用と年金に関する研究会報告)」資料編P7より数値を抜粋

原出典は、「平成13年パートタイム労働者総合実態調査」

100万円未満合計	49.6
100万円未満かつ30時間以上	11.5
100万円以上合計	50.5
100万円以上かつ30時間以上	33.1

ステップ5. ステップ4で求めた4,249万人のうち、70歳以上の人数を控除する。政府管掌健康保険組合、健康保険組合における70歳以上の被保険者の割合を用いて、4,182万人を求める。これが、被用者年金の被保険者となり得る人数(理論値)となる。

ステップ6. ステップ4における仮定をケース1とすれば、ケース1をより保守的にした試算も求める。ケース2は、給与階級100万円以下の人のうち週所定労働時間が30時間以上だった人の割合を0とおく。他はケース1に同じ。ケース3は、給与階級200万円以下の人における週所定労働時間が30時間以上だった人の割合は05%であるとする。他はケース1に同じ。ケース2における理論値は、4,075万人、ケース3における理論値は3,626万人となる。

部のまとめと問題の再設定

1. 国会審議の無効性の確認

国会審議では、国民年金に対する誤った認識、すなわち国民年金は自営業者の年金であるという認識にもとづく現行制度の肯定が繰り返されたことを先ずは確認する必要。

2. 国民年金の実態把握と問題の再設定

自営業者向けに設計された制度である国民年金に、自営業者以外の多様な属性の人々が押し込められている実態を再認識すれば、国民年金の問題は、単なる「現行制度のもとにおける保険料納付率アップ」の問題にとどまらない。

多様な属性の人々に対して、年金制度はどのように対応していけるかが重要な問題。

3. 「自営業者の所得捕捉」は重要な問題ではあるが全てではない

「所得捕捉」は、国民年金対象者のうち4分の1に満たない自営業者に関する問題。もちろん重要な問題ではあるが、全てではない。

加えて、「所得捕捉」に関しては、次の点に留意して議論を進める必要。(1)「所得捕捉」のレベルはどの程度が目指されているのか、(2)税制(経費の認定など)と税務執行、2面からの問題。

4. 国民年金の問題は厚生年金の問題としても再設定

(1)常用であっても低賃金の雇用者、および、雇用形態が不安定な雇用者の制度における扱い方。

(2)少子高齢化のもとで何らかの将来の負担増が不可避としても、厚生年金の空洞化を進行させない制度設計とする。例えば、賃金課税である保険料から消費税に財源をシフトする。他にも、英国の改革事例(部)。

5. 厚生年金保険法の再点検

現行の厚生年金保険法第6条の加入要件は、もっぱら事業所について定めたもの。被保険者本人に関する加入要件は極めて曖昧。労働市場の変化に未対応。法整備と事業所への強制力具備が必要。

6. 厚生年金空洞化の実態調査

厚生年金の空洞化に関する定量的な実態把握が極めて不十分。本稿の試算では、312万人～916万人の厚生年金の空洞化。社会保険庁ではなく第三者の手による、広範な空洞化の実態調査が制度設計の議論に不可欠。

7. 失業時の所得保障のありかたの問題

国民年金対象者2,182万人のうち失業者299万人は13.7%を占める。小さくないウェイト。失業者の配偶者も第1号となっている可能性を考えれば、より大きな問題。失業時の所得をどう保証するか、年金の受給権にどのように反映させるかの問題として検討されるべき。

8. 学生の加入に関する問題

20歳以上の学生も自営業者と一緒に国民年金制度に加入する現行制度には多くの批判あり。学生が加入する理由が40年の加入期間を満たすためであれば、定年延長とともに学生の加入をやめるべき。また、障害年金の受給権取得のためであれば、障害年金にかかるコストのみを別途設けた上で課すべき。

9. 基礎年金の位置付けと商品設計

現行制度でもなく、民主党案でもない、基礎年金充実の改革案を政治の場で議論の俎上に乗せていく必要。

10. 基礎年金拠出金の廃止

基礎年金拠出金という非合理的な制度間の財政調整制度の廃止。

国民年金の定額保険料制、経済との整合性が不透明な厚生年金保険料率の段階的引き上げなど、現行制度が見直しなしに肯定され得ないことは明らか。見直しが必要。

その際、政治の場では政策として掲げられなかった基礎年金の全額消費税化は、有力な選択肢であり、今後の議論の俎上に乗せる必要あり。他にも、政策の選択肢あり(部)。

. 政策の選択肢

英国の99年改革(1) - 低賃金労働者の負担軽減

英国は、国民保険保険料は、1995年に1970年代以来の大改革を行った。

財務大臣の委嘱を受けたMartin Taylor[1998]が改革案を提示。

1.98年以前

被用者の国民保険料は、事業主と被用者本人では扱いが異なる。

事業主・・・週賃金64ポンド(LEL: Lower Earnings Limit)を超えた場合、賃金が64ポンド以上110ポンド未満の場合3%、110ポンド以上155ポンド未満の場合5%、155ポンド以上210ポンド未満の場合7%、210ポンド以上の場合10%の保険料を負担。

被保険者本人・・・週賃金がLELを超えると64ポンドに対して2%と64ポンド以上485ポンド未満に対して10%の保険料を負担。

これらの問題点・・・特に低賃金労働者にとっては、週賃金がLELを超えた時点で64ポンド全体に保険料が課せられ負担が重かった。

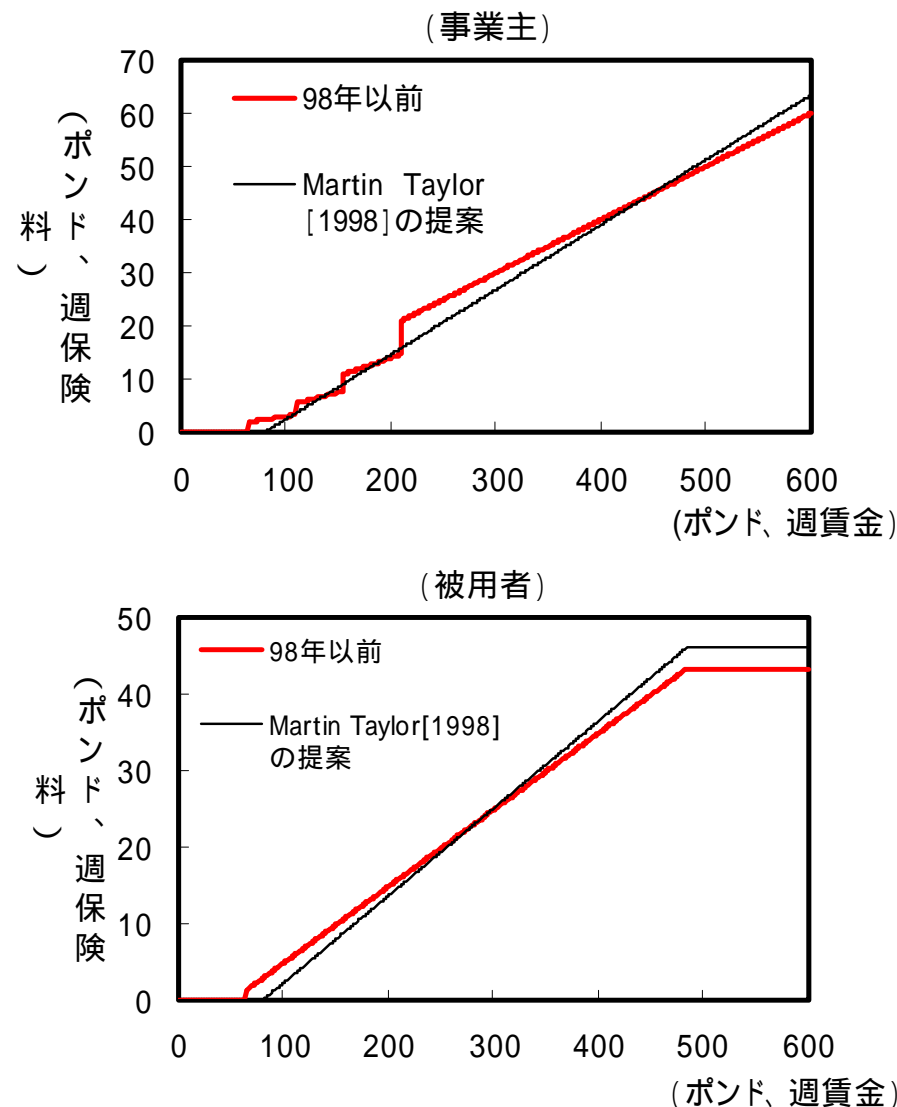
2. Martin Taylorの提言

Martin Taylorは、次のような提言を行い、99年改革の基礎となった。その際、国民保険料は、あらゆる観点から「労働に対する課税である」と性格を明確にした。

(1)LELの額を引き上げた上で、所得税控除のような控除へ衣替え。控除額を超える部分に対して保険料を賦課することとし、低賃金労働者の負担を軽減。

(2)この財源を賄うために、事業主に関しては階段状の保険料率体系を単一の保険料率に改めたうえ、事業主、被用者とも保険料率を引き上げ。

(図表) 英国 事業主と被用者の国民保険料体系



(資料) Martin Taylor[1998]より日本総合研究所作成

英国の99年改革(2) - 自営業者の定額部分の保険料引下げ

1.98 99年以前

英国では、従来より、自営業者の国民保険料は、定額のclass2と定率のclass4の2本建て。98 99年以前は、週に69ポンド以上の課税所得がある自営業者は、6.35ポンドのclass2保険料を負担し、約140ポンド(LPL: Lower Profits Limit) から485ポンド(UPL: Upper Profits Limit) の課税所得に対しては、定率6%のclass4保険料を負担した。

class2保険料の存在が国民保険加入のハードルを高くしていた。

2. Martin Taylorの提言

Martin Taylorは、次のような改革を提案。

- (1) Class2保険料を廃止。
- (2) LPLをLELに合わせる。
- (3) Class4保険料を被用者の料率へ近づける。

結果として、class2は存置されたものの保険料は2ポンドに引き下げられた。一方、class4は料率を引き上げられ、課税範囲も拡大された。

3. 但し所得再分配の強化には批判がある点にも留意

- (1) 所得再分配が強くなり、ベヴァリジの精神がますます失われた (Financial Times COMMENT&ANALYSIS、1999年11月22日)。
- (2) 「(略)しかし、政府は拠出給付から排除されている週64ポンド、2001年で67.50ポンドしか稼いでいない250万人と推定される人に拡大することはできなかった」 (Reed and Deakin[2000])。

(図表) 英国 自営業者の国民保険料

	class2	class4	
	保険料 (週当たり)	保険料率	課税範囲 (年)
1998	£ 6.35	6.0 %	£ 7,310 ~ 25,220
1999	£ 6.55	6.0 %	£ 7,530 ~ 26,000
2000	£ 2.00	7.0 %	£ 4,385 ~ 27,820
2001	£ 2.00	7.0 %	£ 4,535 ~ 29,900
2002	£ 2.00	7.0 %	£ 4,615 ~ 30,420
2003	£ 2.00	8.0 %	£ 4,615 ~ 30,940
		1.0 %	£ 30,940 ~

(資料) Department for Work and Pensions 'The Abstract of Statistics 2003 Edition' より日本総合研究所作成

4. 徴収機関の統合

保険料の改革に合わせ、社会保障省(当時、Department of Social Security)のエージェンシーの1つであった保険料エージェンシー(Contributions Agency)は、1999年4月より内国歳入庁(Inland Revenue)に統合された。

自営業者への定率保険料導入シミュレーション

1. 「自営業者の所得捕捉ができないから所得比例の保険料率は困難」という論理は疑問。
2. 例えば、現在においても、わが国の自営業主グループに対して、英国のClass2とClass4のような2本建ての保険料体系も可能。試算を行えば、定額部分を8,000円、定率部分の保険料率を約6.5%とすれば、13,300円と同じ保険料収入を見込むことが出来る(ケース1)。ケース1は、保険料を課す所得に上限を設けた。上限を外した場合、同じ保険料率であれば、定額部分は7,113円まで引下げ可能(ケース2)。
3. このような英国の99年改革のわが国への応用により、一律13,300円という逆進性が緩和され、払いやすさの向上による納付率のアップも期待される。また「助は合い、いかに政府の損ばつ理念に合致するか」

(図表) わが国にClass2とClass4を導入した場合

所得区分	人数 (千人) A	現行制度	ケース1				ケース2			
		13,300円の定額保険料 (億円) $A \times 13,300 \text{円} \times 12 \div 10^5$	保険料の課される1人あたり所得 (万円) B	class2 (億円) $C=A \times 8,000 \text{円} \times 12 \div 10^5$	class4 (億円) $D=A \times B \times 6.5\% \div 10^5$	合計 (億円) C+D	保険料の課される1人あたり所得 (万円) E	class2 (億円) $F=A \times 7,113 \text{円} \times 12 \div 10^5$	class4 (億円) $G=A \times B \times 6.5\% \div 10^5$	合計 (億円) F+G
所得を申告していない人	4,492	7,169		4,312		4,312		3,834		3,834
所得申告者										
70万円以下	71	114	70	68	32	101	70	61	32	93
100 "	111	178	85	107	61	168	85	95	61	156
150 "	228	363	125	219	184	403	125	194	184	378
200 "	257	410	175	247	291	538	175	219	291	511
250 "	261	416	225	251	380	630	225	223	380	603
300 "	231	368	275	221	410	632	275	197	410	607
400 "	323	515	350	310	731	1,041	350	276	731	1,006
500 "	177	283	450	170	515	685	450	151	515	666
600 "	95	151	550	91	336	427	550	81	336	417
700 "	53	84	650	50	221	271	650	45	221	266
800 "	31	50	750	30	151	181	750	27	151	178
1,000 "	34	54	900	32	197	229	900	29	197	226
1,200 "	17	28	1,044	17	117	133	1,100	15	123	138
1,500 "	17	26	1,044	16	112	128	1,350	14	145	159
2,000 "	18	29	1,044	18	123	141	1,750	16	206	222
3,000 "	17	26	1,044	16	112	128	2,500	14	267	281
5,000 "	12	19	1,044	11	81	92	4,000	10	309	319
5,000万円 超	7	11	1,044	7	48	54	5,000	6	228	234
小計	1,958	3,126	-	1,880	4,102	5,982	-	1,672	4,788	6,460
合計	6,450	10,294		6,192	4,102	10,294		5,505	4,788	10,294

(資料) 国税庁「申告所得税標本調査結果」を基礎資料として日本総合研究所試算

スウェーデン - 失業時の年金受給権の確保

1. わが国は免除申請によって年金減額のペナルティー

わが国の国民年金の加入対象者のうち13.7%を占める299万人は失業者と推計される。所得喪失時に月額13,300円は負担感が高い可能性。かつ、保険料免除の申請が受理された場合でも、将来の年金受給額が減額されるペナルティーが存在。失業者には、自営業者のための制度設計となっている現行国民年金制度への加入ではなく、別の対応検討が必要。

2. スウェーデン - 中央政府が一般財源により保険料肩代わり

例えば、スウェーデンの場合、年金保険被保険者の所得喪失あるいは所得低下時には、本人は、失業給付や両親保険給付など社会保険給付の7%を老齢年金保険料の自己負担分として支払う。このほか、中央政府が10.21%の事業主負担分を一般財源を原資に肩代わる。7%、10.21%は賃金にかかる保険料率と同率。

Pension qualifying amounts(注)を得ている人に対しては、中央政府は、Pension qualifying amounts の18.5%の年金保険料を一般財源を原資に肩代わり。

(注)年金保険料算出に算入されるみなし所得。両親保険などの社会保険給付を受けても従前所得に満たない場合、その差額分所得があったとみなされ、老齢年金保険料が算出される。

2003年に老齢年金に払い込まれた保険料のうち12.8%に相当する253億6,900万スウェーデンクローネは、中央政府によるもの。このように、失業や育児によって所得の喪失あるいは低下が起きた場合も、将来、老齢年金を受け取る上で不利とならない扱いが存在。

(図表) スウェーデン 保険料の拠出者の内訳

(100万スウェーデンクローネ、%)

保険料の拠出者	金額	割合
事業主	99,959	(50.3)
個人事業主	3,186	(1.6)
被保険者	69,957	(35.2)
中央政府	25,369	(12.8)
徴収不能、過年度の清算など	191	(0.1)
合計	198,662	(100.0)

(資料) the National Social Insurance Board 'The Swedish Pension System Annual Report 2003'

(注)事業主の保険料負担額が被保険者に比べて多いのは、保険料が折半ではないことに加え、被保険者には適用される課税上限額が事業主には適用されないため。

参考文献

1. Department of Social Security[1998] ‘A New Contract for welfare:PARTNERSHIP IN PENSIONS’
2. Hannah Reed and Simon Deakin ,United Kingdom,J. P. A. Van Vugt and Jan M.Peet ed,[2000] ‘Social Security and Solidarity in the European Union: Facts, Evaluations,and Perspectives’
3. HM Treasury[1998] ‘The Modernisation of Tax and BenefitsNo.1: Employment Opportunity in a Changing Labour Market’
4. Martin Taylor[1998] ‘The Modernisation of Britain’s Tax and Benefit System Number Two Work incentives’
5. Richard Disney[2001]‘The UK System Of Pension Provision’ Axel H. Börsch-Supan and Meinhard Migel ed ‘Pension Reform in Six Countries’Springer
6. 大田弘子・坪内浩・辻建彦[2003]経済財政分析ディスカッション・ペーパーDP / 03-1 (www5.cao.go.jp/keizai3/discussion-paper)
7. 岸田貞夫[2001]「青色申告と税務行政」木下和夫・金子宏監修『二訂版所得税の理論と課題』税務経理協会
8. 経済産業省経済産業政策局企業行動課編集[2001]『日本新生のための税制改革戦略～経済活性化のための税制基本問題検討会最終報告～』経済産業調査会
9. 西沢和彦[2004]「スウェーデン型年金制度の特徴と導入議論のための課題」Japan Research Review 2004年3月号(www.jri.co.jpに要旨)
10. 野口悠紀雄[1989]『現代日本の税制』有斐閣
11. 野口悠紀雄[1994]『税制改革のビジョン』日本経済新聞社、第7章個人事業所得の構成と課税p161～187
12. 松浦新[2004]「『空洞化』は厚生年金でも広がっている」『週間朝日臨時増刊年金力をつけよう』朝日新聞社
13. 毛利健三[1990]『イギリス福祉国家の研究』東京大学出版会
14. 山田雄三監訳[1969]『ベヴァリジ報告 社会保険および関連サービス』至誠堂