

第20回
(最終回)

抜本改革論と段階的改革論

昨年5月に始まりました本連載も、今回は最終回です。年金制度をめぐっては、かつて、基礎年金税方式、厚生年金積立方式、最低保障年金、所得比例年金による一元化など、さまざまな抜本改革論が論じられました。それぞれに難しい課題があり、近年では議論は下火です。

今回は、年金制度の保障からこぼれ落ちている無年金・低年金を無くし、公平で持続的な制度にしたいという問題意識は大切にしながら、現行制度の段階的改革によって、課題を解決していく将来の方向性について、論じます。

1 抜本改革論が提起された背景

現在の公的年金制度は、1985年の改正で、従来の厚生年金制度、国民年金制度を生かした上で、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。

この仕組みの複雑さに加えて、少子高齢化により、制度の持続可能性への懸念が高まったことや、国民年金で未納や免除者が多いこと等を背景に、1990年代から2000年代にかけて、さまざまな抜本改革論が提起されました。

この議論の背景にあった現行制度への懸念は、①少子高齢化で年金制度は将来破綻しないか、②将来は給付水準が低下するか保険料が高騰しないか、③国民年金保険料の納付率が低下して制度が空洞化しないか、④低年金者が

を無くして生活できる年金を保障すべき、⑤マクロ経済スライドの導入により制度は破綻しなくても年金の実質価値は低下する、などの問題意識でした。

2 基礎年金税方式の課題

基礎年金税方式は、巨額の税財源が必要で、現実的には困難です。65歳以上の高齢者約3,600万人に、月額6.8万円を12月支給するには、毎年約29兆円が必要です。基礎年金の給付費は、国庫負担と保険料財源がそれぞれ約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、さらに約4兆円が必要です。

この保険料の約12兆円と追加の約4兆円を足した約16兆円は、消費税率7%程度に相当する規模です。2023年度の消費税率23兆円、所得税収22兆円、法人税収16兆円の規模と比べると、大変難しい規模です。

また、仮に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。

社会保険方式は、保険料が本人の将来の年金給付に結びつくことから、税と比べて納付感が得られやすい仕組みです。税方式に移行すると、国民の負担への納付感に悪影響を与えます。また、社会保険方式と比べて、税方式の場合は権利性が低いことから、支給制限など給付の抑制が行われる可能性が高まります。

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

ますが、生活保

護は補足性の原

理による資産等

の審査で対象

が絞られてい

ますので、財源

規模は比較に

なりません。

税方式化に

は、これまで

保険料を納付

してきた人へ

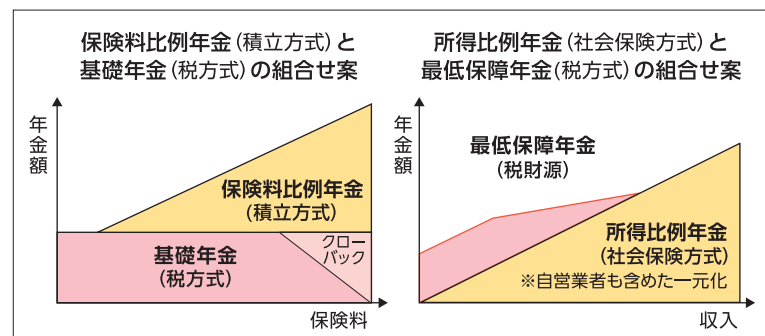
の配慮も必要

です。

3 報酬比例年金の積立方式論の課題

賦課方式で運営してきた厚生年金を、積立方式に移行する場合は、転換後の現役世代は、当分の間、これまで保険料を納付してきた世代に国が約束してきた給付に要する費用と、自分の世代の積立で保険料と、二重の負担が生じます。長期間かけて償還するとしても、国民が毎年巨額の負担をしなければなりません。

積立方式論では、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が、重要なのは「生産物」であり、少子高齢





たか はし とし ゆき
高橋 俊之

日本総研研究所特任研究員
(元厚生労働省年金局長)

化で生産力が低下した影響は、積立方式でも、物価上昇や資金運用の悪化など市場を通して、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、積立方式でも回避できません。

また、積立方式では、運用リスクへの国民の不安も高まります。

4 最低保障年金の課題

税による最低保障年金は、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、中間層まで給付するには、税財源の増が必要です。

必要な増税額を抑制するために、給付の対象とする所得水準を低めに設定すれば、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。現在の低年金者や無年金者の層に最低保障年金を給付して年金額を増やすのですから、総財源が同じであれば、中間・上位の所得層の年金額を抑制することになります。

税による最低保障年金を、低年金者に重点的に給付する場合、給付を受けられない中間層に、税負担の納得感が得にくい懸念があります。消費税を財源として行う場合、中間層は、消費税を負担しても、恩恵が得られません。

また、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ならば、納税者の理解は得られません。

5 勤労者皆保険のアプローチによる段階的改革論

平均余命の伸びと少子高齢化に対しては、既に支給開始年齢の55歳→60歳→65歳への引上げ、国庫負担率の引上げ、マクロ経済スライドの導入等で対策が講じられ、持続可能性が確保されています。

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、実際は、平均余命の伸びに伴って、就労期間が伸び、拠出期間が伸びることで、年金水準の低下は避けられます

一方、将来の低年金者を防ぐためには、厚生年金の適用拡大が必要です。被用者保険の適用対象を、段階的に広げてゆき、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。

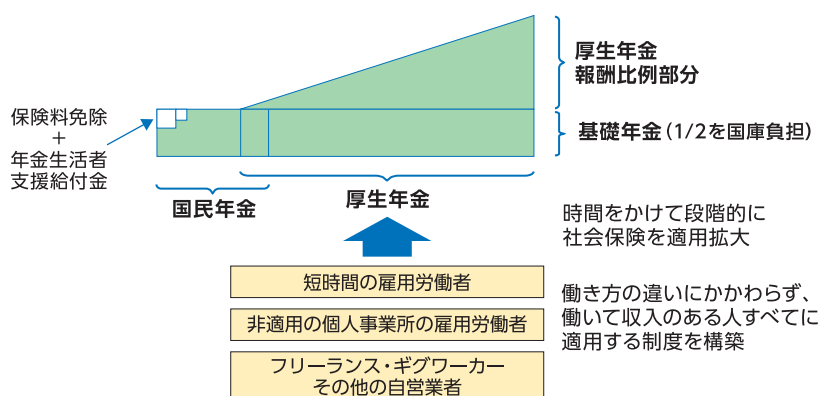
短時間労働者への適用拡大や、非適用の個人事業所の解消に加え、フリーランス等への適用拡大も必要です。そしてさらには、その他の自営業主への社会保険の適用拡大も必要となります。もちろん、事業者の事業経営への影響を考慮して、時間をかけて段階的に行う必要がありますし、システム化による効率的な事務を考える必要があります。

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。

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、段階的に改革をしていくことが、早道です。日本の公的年金制度の長年の懸念である「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。

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 (将来めざすべき方向)



【筆者の新刊書籍「年金制度の理念と構造」(社会保険研究所)と、日本総研の筆者のページ(「日本総研研究所 高橋俊之」でWeb検索)もご覧下さい。】