

税・社会保障制度の抜本改革を考える

年金改革

2011年3月8日

株式会社日本総合研究所
調査部 西沢 和彦

〔総論〕 年金改革、何をすべきか

政治の場では、制度体系に焦点が集中しているが、年金財政への取り組みも不可欠。いかなる制度体系でも、少子高齢化と低成長経済のもとでの年金財政の持続可能性確保という課題から逃れることはできず。このことが銘記されるべき。

1. 04年改正の批判的検証と対応

とりわけマクロ経済スライド不発動の認識と対応。但し、基礎年金は別途要検討。

2. 09年財政検証のやり直し

保守的経済前提のもとでの、09年財政検証のやり直し。信頼のおける数値の国民向け提示。

3. 基礎年金拠出金を続けるのか否かが議論の起点

基礎年金拠出金にメスを入れず、第3号被保険者、パートの厚生年金適用拡大、年金制度の分りにくさは、および、分りにくさの背後にある不公平など諸問題は、根本的には解決せず。

4. 与党案の大幅な軌道修正

(1)最低保障は重要なコンセプト。(2)他方、完全雇用、労働市場における公平、高齢化率の低位安定、将来世代にツケ送りしない年金財政運営などが満たされないなか、所得比例年金は意味に乏しい。あるいは、意味がない。

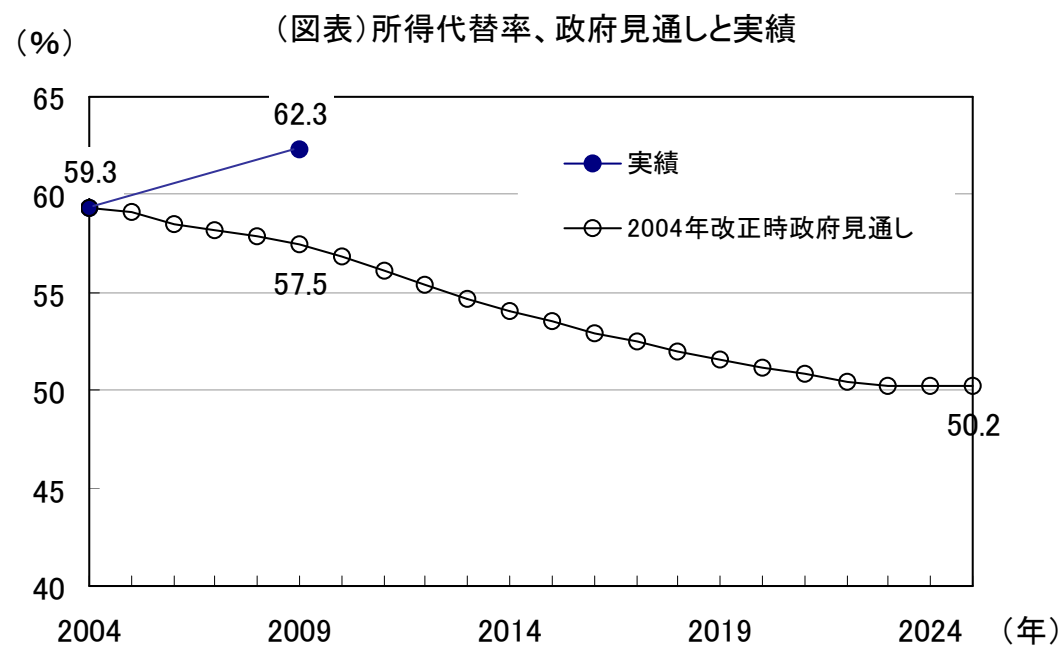
5. 野党の責任と期待

(1)マクロ経済スライド不発動の問題提起と改善策提示は、自民党と公明党の最優先の責務。

(2)与党時代の官僚からの借り物ではない、自らの頭で考えた政策の提示に期待。

マクロ経済スライド（04年導入）見直しを

- 所得代替率、04年改正時見通しでは、04年の59.3%から、09年には57.5%へ低下。しかし、実績は62.3%へむしろ上昇。マクロ経済スライドが、04年改正で導入されはしたものの、不発動のため
- すなわち、過大給付発生（想定以上の積立金取り崩し）。その財政的ツケは将来世代へ
- 09年財政検証（2月公表）の12年度発動、38年度終了シナリオも期待薄
- かかる状況を放置せず、給付水準の確実な引き下げに向け、マクロ経済スライドの見直し不可欠



(資料) 2004年改正時政府見通しは平成16年財政再計算、実績は平成21年財政検証

集中検討会議、マクロ経済スライドに関する問題意識は見当たらず

第2回社会保障改革に関する集中検討会議(2011年2月19日)議事要旨 (中村内閣官房社会保障改革担当室長)

「年金については、2004年の改正により、年金を支える被保険者数の減少や給付増につながる平均余命の伸びを年金額の改定の際に反映させる「マクロ経済スライド」が導入されている。これにより、年金給付額の伸びは国民所得の伸びとほぼ同程度の1.4倍となっている。」

第3回社会保障改革に関する集中検討会議(2011年2月26日)議事要旨 (平田日本経済新聞社論説委員長)

「どんな制度にするにしても必要な改革というものがいくつかある。一つは2004年改革のときに導入したマクロ経済スライドである。これは、給付の名目額が減ってはいけないということになっているため、発動していないが、デフレ下でもやはり適用していった方がいい。(中略)名目下限を外すということを緊急にやるべきだ。」

(河合産経新聞社論説委員)

「避けて通れない課題の2つ目は給付水準の削減である。現役世代の負担軽減を考えたときに、やはり年金受給者にも協力を求めていくことは必要なことである。人口減少で今後社会全体のパイが縮んでいく中で、若い世代の負担能力以上の給付水準を続けていくわけには多分いかないだろう。現行のマクロ経済スライドという仕組みは実際に機能していないけれども、デフレ下でも給付水準が下がるような新しい自動調整の仕組みを導入することが避けられない。」

マクロ経済スライド発動後の将来給付水準への懸念、問題認識共有を

- マクロ経済スライドが継続的に発動された後、とりわけ基礎年金の給付水準低下
- 38年度の所得代替率50.1%(報酬比例23.4%、基礎年金2人分13.4%)から逆算すると、基礎年金は現在価値で4.8万円程度(満額)に
- しかも、これは、運用利回り4.1%、賃金上昇率2.5%などの経済前提(ハッピーシナリオ)のもとでの数値。さらなる給付水準低下も
- まずは、この点の問題認識共有が必要

(図表) モデル世帯の年金と所得代替率

	2009年度		2038年度(予)		差	
	年金 (万円)	所得代替率 (%)	年金 (万円)	所得代替率 (%)	年金 (万円)	所得代替率 (%ポイント)
年金 〔内訳〕	22.3	<u>62.3</u>	17.9	<u>50.1</u>	▲ 4.4	▲ 12.2
報酬比例	9.2	25.6	8.4	23.4	▲ 0.8	▲ 2.2
基礎年金(夫)	6.6	18.3	4.8	13.4	▲ 1.8	▲ 4.9
基礎年金(妻)	6.6	18.3	4.8	13.4	▲ 1.8	▲ 4.9
(参考)現役男子の 手取り収入	35.8		35.8			

→

基礎年金による所得代替率の低下

(資料) 2009年財政検証より筆者作成

(注1) 2038年度は基礎年金のマクロ経済スライド終了年度。報酬比例部分は2019年度に終了見込みとされている。

(注2) 2038年度はの年金額は、公表の所得代替率から筆者試算。現役男子の手取り収入が2009年度と同じと仮定した。

09年財政検証をやり直し、客観的・中立的な情報開示を

第3回社会保障改革に関する集中検討会議(2011年2月26日)議事要旨

委員発言

「3番目の話として、年金についてなぜここまで誤解が多いのか。「年金が少ない」という印象を持っている人がけっこういる。冷静に判断しておきたいのは、2009年度の「財政検証」では、どんなに若い世代でも「国民年金」の場合では、払った保険料に対して1.5倍以上の年金がもらえる。「厚生年金」の場合は2.3倍以上に増えてもらえるという結果が出ている。」

「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－」(08年12月25日) 野田毅、岡田克也、枝野幸男、河野太郎、古川元久、大串博志、亀井善太郎

「現在の政府・厚労省は、数字操作によるバラ色の将来像提示と華やかな形容で、年金財政の状況を取り繕い逃げる姿勢が目に見える。例えば、2.3倍貰える年金、一層の少子高齢化が見込まれるなかでの所得代替率予測値51.6%への上方修正(2007年2月の厚生労働省暫定試算)、および、100年安心のうたい文句などがその典型である。これらは、国民とりわけ若い世代に対して不誠実な、かえって不信を招く、誤った対応である。

本来、政府は、正直に、等身大に年金財政を捉え、それを出発点に財政的改善努力を重ねなければならない。そのためにまず、政治的思惑を一切排し、国民向けに、客観的・中立的に情報開示を行う「公的年金会計」を会計基準および実施機関両面から整備する。(以下略)」

基礎年金拠出金によるフィクションを続けるのか否かこそが論点

- 86年導入の基礎年金は、基礎年金拠出金による「フィクション(※)」※村上清氏のことば
- 論点は、「現行社会保険方式の維持か否か」ではなく、「フィクションとしての基礎年金を続けるか否か」
- 基礎年金拠出金が、制度の抱える諸問題、すなわち分かりにくさ、第3号被保険者などの原因

(図表)公的年金のキャッシュフロー(2008年度)

(兆円)

制度	収入					支出				収支残
	収入	保険料	税(国庫負担等)	運用収入	その他	給付費	基礎年金拠出金	その他		
厚生年金	34.5	22.7	5.4	1.8	1.3	34.2	20.8	13.3	0.1	0.3
国共済	1.8	1.0	0.2	0.2	0.1	2.1	1.5	0.4	0.1	-0.2
地共済	5.0	3.0	0.5	0.5	0.0	5.6	4.1	1.2	0.3	-0.6
私学共済	0.4	0.3	0.1	0.1	0.0	0.5	0.2	0.2	0.1	-0.0
国民年金	3.9	1.7	1.9	0.1	0.0	4.3	0.1	4.1	0.1	-0.4
合計	45.7	28.8	8.0	2.6	1.4	46.7	26.8	19.3	0.7	-1.0

勘定	収入			支出	収支残
	収入	基礎年金拠出金	その他		
基礎年金	20.8	19.3	1.6	19.3	1.6

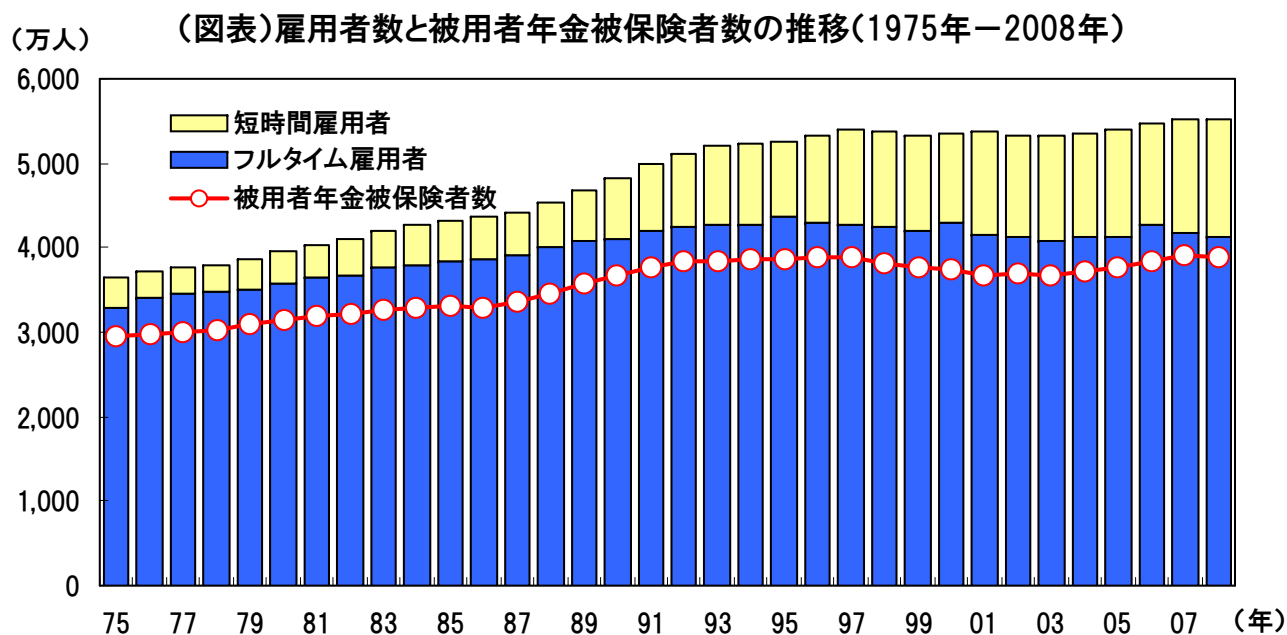
(資料) 社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—平成20年度—」より筆者作成

(注1) 基礎年金交付金にかかる分は、収入および支出双方から控除。各制度の給付のうち、86年4月の基礎年金発足前の給付で、基礎年金に相当する部分はみなし基礎年金と呼ばれる。このみなし基礎年金の財源は、基礎年金勘定からの基礎年金交付金で賄われる。もともと、基礎年金交付金も、各制度からの基礎年金拠出金を原資としているため、これにかかる分を収入・支出双方から控除した。

(注2) 四捨五入により、合計は一致しない場合がある。

雇用形態の変化と被用者年金制度

- 短時間雇用者増大、被用者年金・健保はカバーしきれず。国民年金・国民健康保険へ
- 背景は、(1)曖昧な適用基準(法律ではなく内簡による労働時間3/4基準)、(2)弱い執行(未適用事業所63万~70万、総務省調べ)、(3)社会保険料という名目の勤労所得税負担
- 廃案となった「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案(2007年)」の、基準を法律に明記するという処方自体は不可欠



(資料)厚生労働省「2008年版労働経済の分析」、「公的年金財政状況報告2008年度」より筆者作成

(注1)雇用者は年平均、被用者年金の被保険者数は年度末。

(注2)被用者年金は、厚生年金、国共済、地共済、私学共済の合計。

〔参考〕パートタイマーの厚生年金保険適用基準、法的に未整備

拝啓 時下益々御清祥のこととお慶び申し上げます。

健康保険及び厚生年金保険の事業運営に当たっては平素から格段の御尽力をいただき厚くお礼申し上げます。

さて、短時間就労者（いわゆるパートタイマー）にかかる健康保険及び厚生年金保険の被保険者資格の取扱いについては、各都道府県、社会保険事務所において、当該地方の実情等を勘案し、各個別に取扱基準を定めるなどによりその運用が行われているところです。

もとより、健康保険及び厚生年金保険が適用されるべきか否かは、健康保険法及び厚生年金保険法の趣旨から当該就労者が当該事業所と常用的使用関係にあるかどうかにより判断すべきものですが、短時間就労者が当該事業所と常用的使用関係にあるかどうかについては、今後の適用に当たり次の点に留意すべきであると考えます。

- 1 常用的使用関係にあるか否かは、当該就労者の労働日数、労働時間、就労形態、職務内容等を総合的に勘案して認定すべきものであること。
- 2 その場合、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以上である就労者については、原則として健康保険及び厚生年金保険の被保険者として取り扱うべきものであること。

- 3 2に該当する者以外の者であっても1の趣旨に従い、被保険者として取り扱うことが適当な場合があると考えられるので、その認定に当たっては、当該就労者の就労の形態等個々具体的事例に即して判断すべきものであること。

なお、貴管下健康保険組合に対する周知方につきましても、併せて御配慮願います。

以上、要用のみ御連絡申し上げます。

敬 具

昭和55年6月6日

厚生省保険局保険課長川崎幸雄
社会保険庁医療保険部

健康保険課長内藤 洵
社会保険庁年金保険部

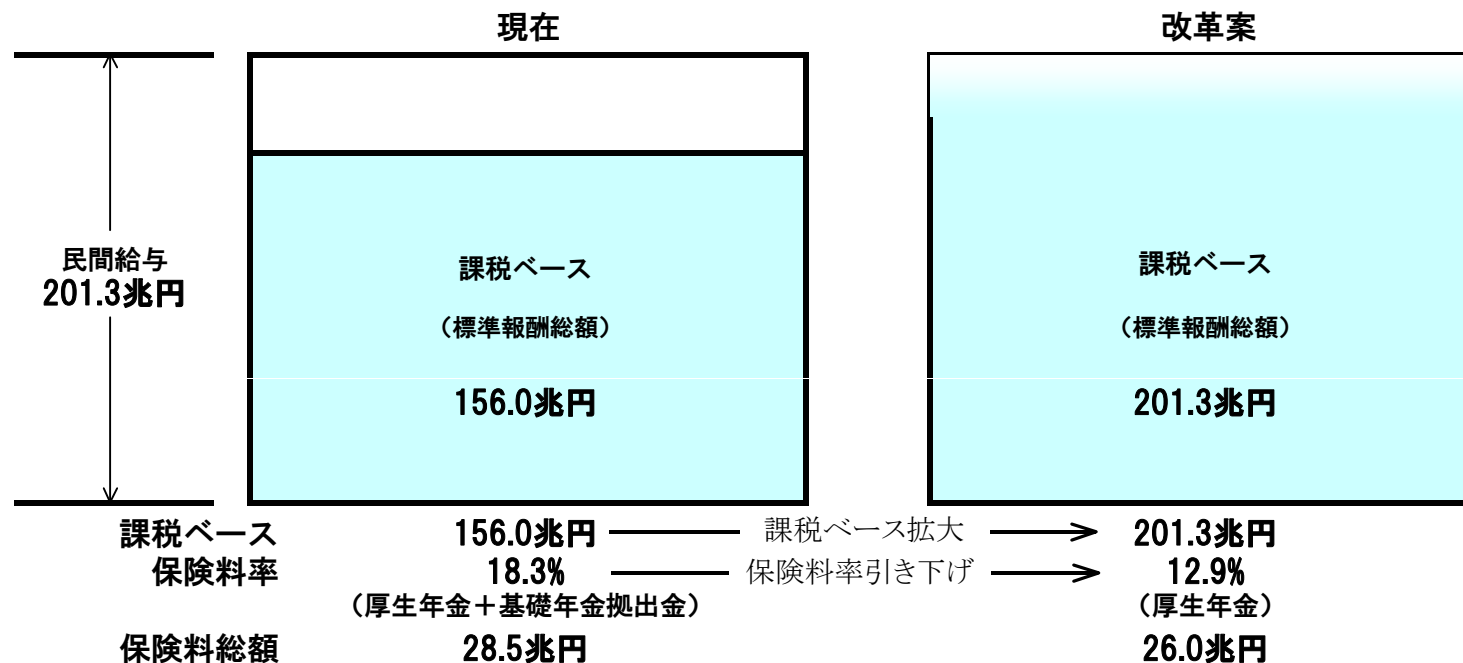
厚生年金保険課長片山 巖

都道府県民生主管部（局）保険課（部）長 殿

基礎年金と厚生年金（報酬比例部分）の明確な役割分担へ合意を

- 基礎年金は、本来的な給付目的を鑑み、財源を所得再分配的に(税へ)
- 厚生年金(報酬比例部分)は、所得再分配を極力排し、財源を社会保険料に
- 厚生年金保険料率の低下を活用、課税ベース拡大。正規も非正規もなく、給与支払時源泉徴収

(図表) 厚生年金の課税ベースを拡大し、保険料率を引き下げ



(資料) 国税庁「民間給与実態調査(平成20年)」、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20年度)」より筆者作成

(注1) 民間給与は暦年ベース、厚生年金は年度ベース。

(注2) 民間給与には私学共済加入者分(標準報酬総額2.7兆円)も含まれるが、簡単化のため無視している。

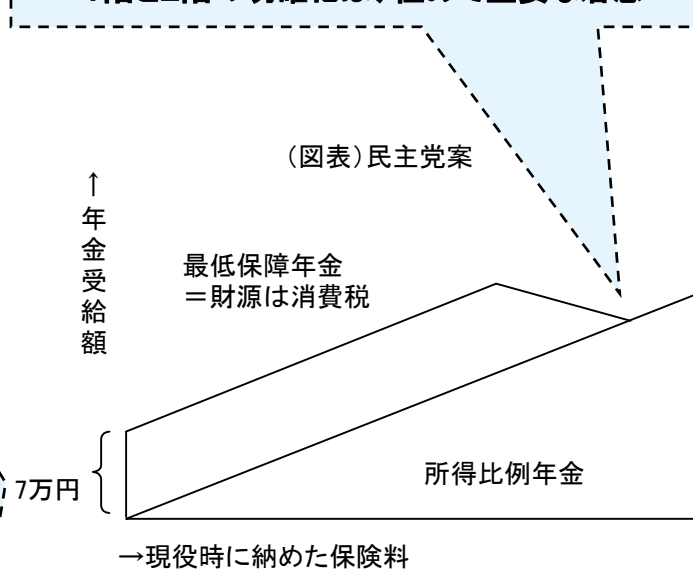
(注3) 保険料率18.3%は厚生年金の最終的な保険料率。12.9%は、基礎年金拠出金以外を賄うのに必要な率(筆者試算)。

スウェーデン型の与党案の軌道修正を

最低保障年金の論点

1. 新規裁定、既裁定年金それぞれのスライド方式は(スウェーデンは、物価スライド)。
2. 遺族・障害年金の取り扱い。
3. 最低保障年金がフェーズアウトする所得比例年金のポイント。
4. 税目を消費税に特定する理由。(いわゆる)税方式であるならば、消費税を掲げる背景には、(1)皆年金の課税ベースとして「所得」は難しい、(2)皆年金の費用徴収方法として、直接徴収より間接徴収の方が現実的との判断あり。ところが、所得比例年金が主体となる制度設計には、むしろ(1)および(2)とは逆の考え方が本来根底にあるように思われる。

1階と2階の明確化は、極めて重要な着想



所得比例年金の論点

1. 遺族年金・障害年金の取扱いは(スウェーデンの制度体系図は、老齢年金のみ)。
2. 所得比例年金の財政方式は、積立方式か賦課方式か(一定程度の積立金を保有するケースも含む)か。賦課方式であれば、超少子高齢化進行下、極めて低い利回りに(高い保険料を徴収しない限り、左図のように平べったい所得比例年金に)。それで保険料納付インセンティブが保たれるのか。
3. 事業所得者への所得比例年金の必要性検証。既に、国民年金基金、小規模共済などがある。また、事業所得者は労使計の保険料を支払うのか。
4. 事業所得、給与所得など異なる所得を同じ土俵で公平に扱う具体的方法の策定。例えば、給与所得者にも経費を認めるのか。
5. 所得捕捉体制の整備。例えば、課税最低限以下の世帯からの確定申告の提出先は、歳入庁(国税庁)になるのか、現行どおり市町村か。さらに、捕捉を強化する具体的方策。
6. 女性の就業率・賃金が男性比低いなかで女性の所得比例年金を底上げする具体的方法。
7. 共済年金の取扱いの策定。とりわけ、現在の事務組織、3階部分の扱い。

年金財政、執行の論点

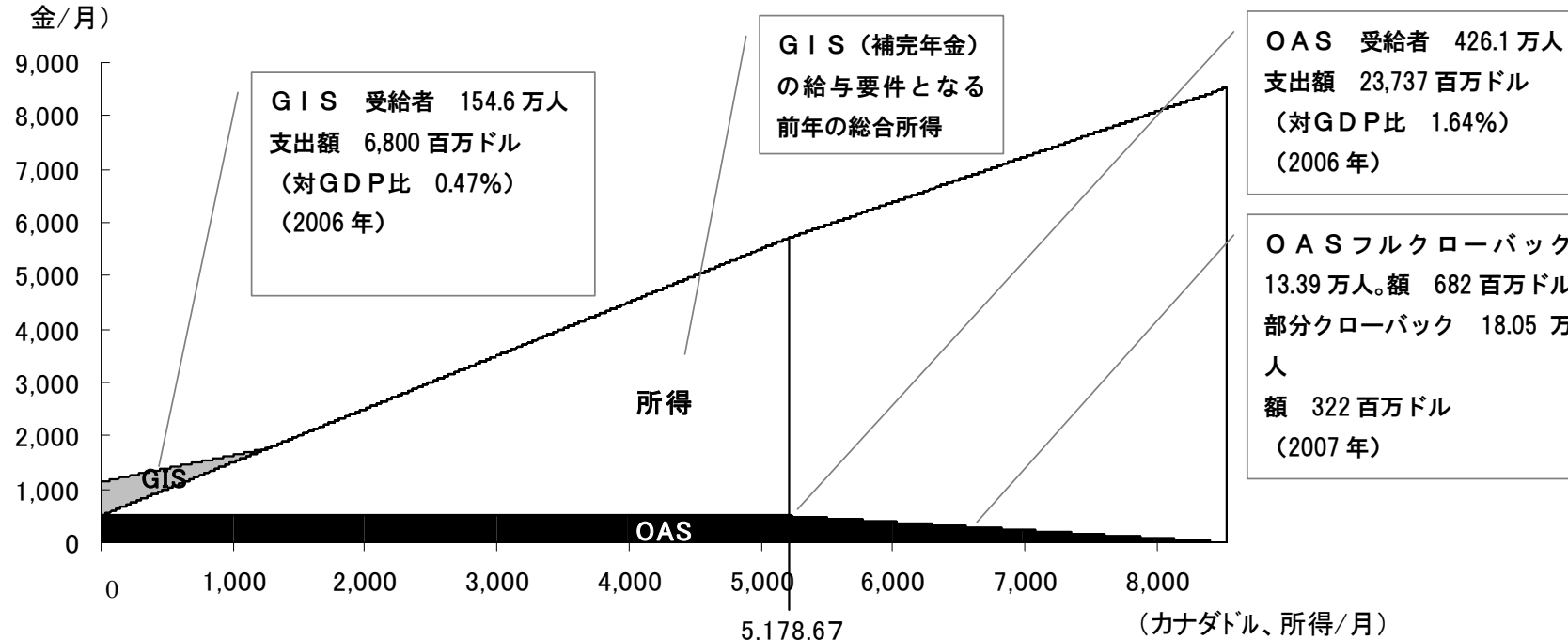
1. 少子高齢化が進むもとでの年金財政の持続可能性確保策。具体的には、マクロ経済スライドの是非、その改善策。あるいは、このような迂遠な手法を用いず、より直裁的に給付水準をカットするのか。しないとすれば、若い世代の負担をどのように軽減するのか。
2. 歳入庁構想の詳細。とりわけ、地方税は、引き続き市町村が徴収するのか。

一元化および最低保障実現には、スウェーデン型以外の制度体系も

- カナダ、薄いOAS(ユニバーサルペンション)に、GISを加えることで最低保障。何れも税財源
- GISの所得テストは、前年の総合所得(スウェーデンの場合、所得比例年金のみ)
- なお、ユニバーサルペンションとスウェーデンの保障年金はコンセプトが異なると考えるべき

(カナダドル、所得十年
金/月)

(図表)カナダのOAS、GISの給付体系



(資料)日本総研作成

(注1) 単身の場合。2006年の数値。

(注2) 所得は、年金に限らない。

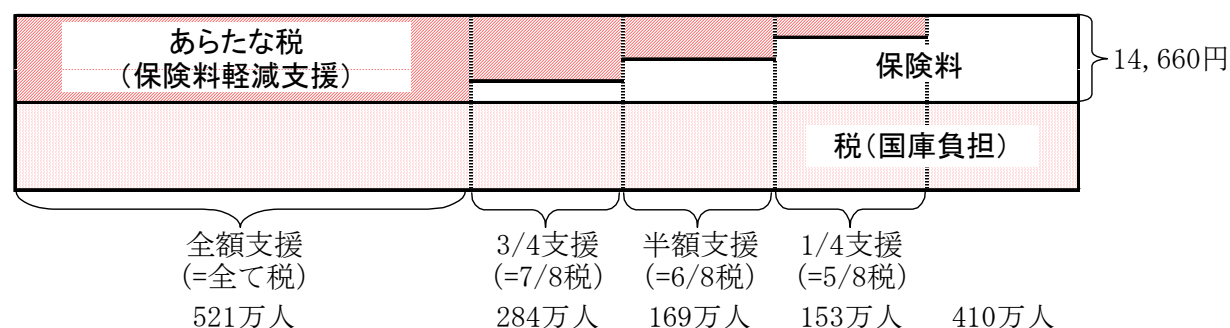
次世代の国づくり

厚労省からの借り物ではない、党独自の政策への期待

現在、自民党マニフェストが年金改革の柱に据えているのは、現行制度を前提とした上での、無年金・低年金対策としての保険料軽減支援制度(図表)導入とみられる。論点をあげれば、以下の通り

1. 年金制度が抱える諸問題の部分的改善にとどまる
2. 年金制度がさらに複雑化
3. 保険料軽減支援制度は「低所得者対策」の1つ。他の低所得者対策と一体的に設計されるべき
4. 所得捕捉に懸念が残るなか「所得」に全面的に依存した制度になる
5. 所得の過少申告を誘発しやすい(過少申告がメリットになる)
6. ここまで税を投入し、なお行政費用をかけて保険料部分を残す必然性に疑問

(図表) 保険料軽減支援制度のイメージ



(資料) 第13回社会保障審議会年金部会参考資料集第2分冊図表に筆者加筆修正

(注1) 国民年金第1号被保険者を対象。

(注2) 支援基準を現行の国民年金の免除基準とした場合。

(注3) 人数は、現行の全額、3/4、半額、1/4免除基準における所得分布。実際に免除を受けている人数とは異なる。同資料集P4の数値。