

年金制度をめぐる課題

(舛添臨時議員提出資料)

平成19年10月25日(木)

平成16年年金制度改革と残された課題

平成16年改正のフレームワーク

- ① 上限を固定した上での保険料の引上げ
- ② 負担の範囲内で給付水準を自動調整する仕組み(マクロ経済スライド)の導入
- ③ 基礎年金国庫負担の2分の1への引上げ(平成21年度までに実施)

等の枠組みにより、長期的な給付と負担の均衡を図り、制度を持続可能なものとした

- ・ 国庫負担2分の1引上げについては、税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までに行うことが法律上義務付け。
- ・ 5年ごと(次期:平成21年春)に、法律に基づき、財政検証(長期的な財政収支の見通しを作成し、16年改正の財政フレームの有効性を確認)。

堅調な財政フレーム

【平成16年財政再計算時の見通しと実績の比較】

①積立金の運用利回りが+4ポイント②厚生年金の被保険者数が160万人程度上回り、12兆円程度も年金財政は好転

- ・ 平成16年改正のフレームのなかで残された課題は、国庫負担2分の1引上げのみ。
- ・ これが実現しない場合には、国民年金保険料の上限を16,900円に固定できない、または、21世紀半ばに、積立金(国民年金)が枯渇する見通し。

**年金制度を持続可能なものとするためには、国庫負担2分の1引上げが前提
まずは、所要財源(約2.5兆円)の確保が必要**

* 支給開始年齢の引上げなどは、平成16年改正フレームの維持が困難と検証された場合に考えるべき課題。

- ・ 平成16年改正において残された課題であった「パート労働者への厚生年金の適用拡大」については、これを実現する内容を含めた被用者年金一元化法案を、第166回通常国会に提出。

税方式の論点等

我が国の公的年金制度

- 「社会保険方式」と「国民皆年金」が特徴。
- ⇒ 「自らの老後に自ら備える」という自立自助の考え方を基本としつつも、すべての国民の老後生活の安定を図るため、現役のうちに保険料を拠出しあう「社会保険方式」
- ⇒ 無業者・低所得者など保険料負担が困難な者も含めすべての国民に年金保障を及ぼす「国民皆年金」

社会保険方式の特長

- 「自立自助」と「社会連帯」の考え方に沿った制度。
- 拠出と給付の関係が個人ベースで明確であり、必要な負担について、国民的合意が得やすい。
 - * 「給付と負担の関係が明確な仕組み」は国民から見て理解されやすい。拠出が給付に必ず結びつくという「給付の安定性」に安心感。
- 社会保険方式では、権利(受給権)として給付が得られるが、税方式では権利性が弱い。

税方式の特長

- 一般論として、未納・未加入が発生し得ず、将来の無年金・低年金問題を回避できる可能性。
 - ← ただし、①相当長期間にわたって、低年金の問題が残る
 - ②既に保険料を払い終えた年金受給者にとって、受給後にも税負担を行う「二重の負担」が発生。
- 社会保険方式に比べ、適用、記録管理等を別途行う必要がなく、運営コストが低くなる可能性。
 - ← 税方式でも、給付等のための新たなコストは発生。
厚生年金制度が残るのであれば、給付に関わる諸書類の発送、相談業務等、相当の体制維持が必要。

税方式の課題

- 財源面の制約から、給付が抑制されるおそれ。
 - * 基礎年金を税方式にした場合、現行の国庫負担(約7兆円)に加え、約15兆円の追加財源が必要。
⇒ 消費税の増収分をすべて充当しても、6%の引上げが必要。
 - (注) 平成21年度においては、23.7兆円の税財源、16.3兆円の追加財源(消費税率換算7%)が必要。
- 資力に応じた給付制限は避けられず、その時々々の財政事情や景気変動の影響を受けやすくなるおそれ。
 - * 税方式を採る諸外国でも、所得制限を設けている例が一般的。
(例)カナダ:年金月額が4万円強、所得制限あり
- 基礎年金分だけでも、国の基幹税たる消費税(約11兆円)に匹敵する金額を、国民は年金保険料として現に負担。わざわざスクラップし、制度を組み替えるのは現実的か。

年金制度をめぐる諸課題への対応

未納・未加入者対策

- 負担能力に応じたきめ細かな免除制度の導入
- 高所得者に対する強制徴収の実施
- コンビニ納付、クレジットカードなど納付方法の多様化
- 国民健康保険(市町村)との連携
- 国庫負担2分の1引上げによる安定的で魅力的な年金

* 国民年金には、免除や65歳以降も任意加入制度が設けられており、25年の資格期間を満たすことは、それ程難しいことではない。資格期間の短縮は、低年金につながるおそれがある。

* * 厚生年金の保険料率は将来の給付費も見込んで法定され、また、未納期間は将来の給付に反映されないため、財政影響は限定的(納付率1%低下による所得代替率低下は0.04%(粗い試算))

近年、未納・未加入者は減少

	平成15年度	平成18年度
未納者	444万人 →	322万人
未加入者	45万人 →	18万人
納付率	63.4% →	66.3%

(注) 未納者とは、過去24ヶ月の保険料が未納となっている者である。

$$\text{納付率} = \frac{\text{納付月数}}{\text{納付対象月数}} \times 100$$

* 納付対象月数とは、当該年度分の保険料として納付すべき月数(法定免除月数、申請全額免除月数・学生納付特例月数・若年者納付猶予月数を含まない。)であり、納付月数はそのうち当該年度中(翌年度4月末まで)に実際納付された月数である。

年金記録問題への対応

- 今回の年金記録問題は、「拠出した以上必ず給付が保障されるべき」という国民の意識の高さの裏返し。
⇒ 社会保険方式の下での「給付の安定性」こそが、国民の老後生活の安心の拠り所であることが再確認されたのではないか。
- 本年7月5日に、政府・与党で決定した方針(「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」)に基づき、計画的かつ着実に対処。

年金保険料の適切な使用

- 社会保険庁改革関連法により、
 - ・ 年金福祉施設の設置等の根拠規定を廃止。
 - ・ 年金給付と密接不可分な年金事業運営費に限り保険料を充当することを制度化。

保険料負担	事業運営に直接関わる適用、徴収、給付事務及び年金相談、教育、広報等に係る経費 (システム経費を含む。)
国庫負担	職員人件費及び職員宿舍、公用車、福利厚生、研修等の内部管理事務経費

「現在」は、制度においても、事務処理の基盤においても、まさに「完成」を迎えようとする「年金の歴史の転換点」。

* (制度面)2006年に、制度本来の姿(20歳~60歳の40年加入し、65歳から年金を支給)を体現する年金受給者が出現。

(事務処理基盤)市町村からの所得情報や住基ネットの活用による住所情報の把握。社会保険オンラインシステムの刷新。「社会保障カード」(仮称)の導入。

第24回経済財政諮問会議

(平成19年10月25日)

有識者議員提出資料

持続可能な基礎年金制度の構築に向けて

平成19年10月25日

伊藤 隆 敏

丹羽 宇 一郎

御手洗 富士夫

八 代 尚 宏

高齢社会を迎えた先進諸国にとって共通の課題は年金制度であり、様々な改革を通じて持続可能な年金制度の構築を目指している。日本も平成16年年金制度改革で、保険料上昇を抑制するための上限設定やマクロ経済スライドの導入等が行われ、年金制度の安定度が大きく増した。

しかし、欧米に比べ、日本の高齢化は急速に進行しており、年金制度を今後の超高齢社会でも真に持続可能なものとするためには、更なる改革が必要不可欠である。

(注) 近年の各国の公的年金改革の主な例

- ◆ 保険料抑制 日・独：保険料上限設定、スウェーデン：保険料固定化
- ◆ 給付見直し 英：給付水準下げ、独：ネット所得スライド導入、日：マクロ経済スライド導入
- ◆ 国庫負担強化 独：国庫追加投入、スウェーデン：国庫負担による最低保証年金導入、日：基礎年金国庫負担強化（予定）
- ◆ 支給開始年齢の引上げ 米・独：67歳へ引上げ、英：68歳へ引上げ
- ◆ 年金課税 米：高所得者の年金額に課税し、年金特会に繰り入れ

1. 基礎年金制度の問題点

年金制度改革の中心は基礎年金である。基礎年金制度には、従来から以下のような課題が提起されている。

① 国民皆年金の空洞化—未納問題

若者を中心に未納者・未加入者が340万人(平成18年度)にのぼる(注1)。被用者年金でも多くのパート労働者が未加入である。この結果、サラリーマン等の費用負担が相対的に高まることとなる(注2)。また、将来、無年金生活者が増加する可能性がある(注3)。

注1) 年金加入者全体で見ると4.8%、1号被保険者(自営業者等)に限ってみると16.0%を占める。

注2) 一人当たり拠出金の算定にあたっては、未納者や免除者が分母から控除されるため、結果的に被用者年金制度の被保険者等の拠出金単価の上昇を招くこととなる。

注3) 厚生労働省の資料によると現在でも無年金者の2/3が生活保護受給者となっている。

② 給付と負担における世代間の大きな格差

給付と負担を比較すると、後の世代ほど負担がより重くなっており、世代間の不公平感が高まっている

③ 職業や世帯形態による制度の違い

負担面での一元化が行われておらず(注3)、また、被用者の扶養配偶者(3号被保険者)の取扱いは、女性の就業意欲を妨げる要因となる場合がある。

注3) 1号被保険者(自営業者等)は定額負担、2号被保険者(被用者)は所得比例負担・事業主と折半、3号被保険者(被用者の扶養配偶者)は直接の負担なし。

④ ずさんな運営体制

年金記録問題や非効率な徴収体制など、現在の年金制度の運営体制に対する国民の信頼感が大きく低下している。

2. 基礎年金制度の基本的方向 ～「選択肢」の提示～

上記の課題への処方箋の一つとして、「全額税方式」が提起されている。そこで年金制度の基本方向を論議するため、①国庫負担を1/2として、現行の保険料方式を維持する考え方と、②国庫負担2/2(税方式)へ切り換える考え方、の2つの選択肢を示した。それぞれの長所と課題を十分に比較検討することが重要である。(別紙:基礎年金制度の選択肢参照)

選択肢①: 国庫負担を1/2として、現行の保険料方式を維持

- ・現行の社会保険方式の基本を維持しながら、国庫負担を1/3から1/2へ引き上げることによって、年金財政の安定性が増すこととなる。
- ・しかし、現状のまま単に国庫負担を引き上げるだけでは、従来からの①未納の問題、②年金事務の信頼性・効率性の問題の解決にはつながらず、問題の先送りとなる。また、③世代内・世代間格差の改善も限定的である。

選択肢②: 国庫負担2/2(全額税方式)へ切り換えること

- ・長年にわたって解決されなかった①「未納問題」の解決や負担の一元化が図られるほか、②基礎年金事務の簡素化が可能となる、また、③世代内・世代間格差の改善にも資する。
- ・しかし、年金制度は長年の積み重ねがあるため「白地に絵を描く」ようにはいかない。現実の実施となると、移行措置を含めて困難な課題がある(「給付制限」の問題、既に保険料を支払った者の「追加負担」問題、企業負担分の扱い等)。

3. 今後の取組

基礎年金の基本方向として2つの選択肢を提起したが、その選択に当たっては、十分な国民の理解と協力が不可欠である。年金制度は、全ての国民に関わる事柄であるとともに、年齢・職業等によって意見が異なる場合が多い。また、超長期の制度であるがゆえに、一旦走り出すと、簡単には方向転換ができない。こうした観点から、以下の取組みを進めるべきである。

(1) **与野党を通じた超党派の対応の重要性**

スウェーデンや米国の年金改革にみられたように、国民生活の基礎となる年金改革については、超党派での合意形成が必要である。

(2) **国庫負担割合の 1/2 への引上げの実現**

いずれの選択を行うにせよ、安定性の強化のためには国庫負担引上げは必要な措置であるため、既定方針どおり、安定財源を確保する税制の抜本的改革を行った上で、2009年度の1/2への引上げを実現する。

(3) **制度の基本論に関する国民的論議の推進**

今回示した「選択肢」などの資料を活用し、広く国民的論議を進めるべきである。難解な専門用語による専門家だけの議論にならないよう、豊富なかつ分かりやすい情報を提供し、幅広く意見を聞く努力が必要である。

(4) **現在の問題の早期の解決**

国民的論議と並行して、①未納問題、②年金事務問題、③世代内・世代間格差問題の解決に向けて、以下のような方策を検討すべきである。これらは、いずれの方式を採用するにせよ、解決せねばならない問題である。

① **未納問題**

- i) 「最低加入期間」の短縮・・・25年間という長期間の最低加入期間を短縮すれば、現在の未納者も年金加入しやすくなる
- ii) 保険料のクレジットカード納付や口座振替の推進等、納付方法の改善

② **事務問題**

- i) 公的年金に対する国民の信頼が回復されるよう、年金記録問題の解決に向けた各取組を確実に遂行する
- ii) 「社会保障カード」の導入

③ **世代内・世代間格差問題**

- i) 高所得者への年金給付に課税し、税収を年金財源とする
- ii) 高齢者雇用促進と並行し、年金支給開始年齢を引き上げる

基礎年金制度の選択肢

選択肢1： 国庫負担を1/2として、現行の保険料方式を維持する考え方

【仕組み】

現行の基礎年金の保険料制度を維持しながら、国庫負担割合を1/3から1/2へ引き上げる

【必要とされる金額、2009年度】

- ・ 現行国庫負担分 約7.4兆円
- ・ 追加的に必要とされる国庫負担 約2.5兆円

選択肢2： 国庫負担2/2（全額税方式）へ切り換える考え方

【財源】

基礎年金について保険料（国民年金保険料、厚生年金保険料のうち基礎年金相当分）を廃止し、給付の全額を税^(注)でまかなう

【必要とされる金額、2009年度】

現状の基礎年金給付費をベースにすると

- ・ 現行国庫負担分 約7.4兆円
 - ・ 追加的に必要とされる国庫負担 約12.0兆円
- 但し、同額（12.0兆円）の保険料負担が不要となる

(参考)全ての65歳以上の者に基礎年金（月額6.6万円）を一律に給付すると、

- ・ 現行国庫負担分 約7.4兆円
- ・ 追加的に必要とされる国庫負担 約16.3兆円

注：税目については選択の幅があり、それによりメリット・課題等も異なってくることに注意

【年金給付】

- ・ 受給者は、一定期間以上国内に居住していた（税を負担していた）65歳以上の者とする
- ・ 給付額は現行通り「定額給付」（満額月額6.6万円）とする
- ・ 制度移行の仕方については、幾つかの方式があり得る
 - 既に支払われた保険料分に見合う給付を保障する方式
 - 既に支払われた保険料にかかわらず、一律に給付を行う方式

	(選択肢1) 国庫負担1/2方式	(選択肢2) 全額税方式 (例えば消費税の場合)
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ① 国庫負担引き上げにより、年金財政の安定性が増す ② 現行の社会保険方式の基本である、個人ベースでの拠出に連動した給付が維持される ③ 現行制度が維持され、制度変更に伴う保険料負担の変動が生じない 	<ul style="list-style-type: none"> ① 未納問題が解消する ② 1号、2号、3号の負担面での一元化がなされる ③ 国民年金（自営業者）の保険料徴収事務が不要となる ④ 高齢者も税負担を担うため、世代間及び高齢者間の所得格差の縮小に貢献する ※物価スライドを通じて年金額も上昇することに留意が必要 ⑤ 定額保険料に比べ、消費額（所得に近い）に応じた負担となり、逆進性が緩和される
課題・問題点	<ul style="list-style-type: none"> ① 未納問題（未納者・未加入者が340万人にのぼる）による、将来の無年金者・低年金者の増加の問題をどう解決するか ② 後の世代ほど負担がより重くなっていることから生じる持続性への不安にどう対応するか ③ 1号、2号、3号の負担面での一元化がなされていないという問題にどう対応するか ④ 申請手続きの漏れが生じやすい基礎年金の事務について、国民の信頼 	<ul style="list-style-type: none"> ① 拠出によらず給付を受ける制度は、社会保険ではなく「公的扶助」の性格が強く、所得制限を伴うのが一般的。そうになると、生活保護との違いをどう考えるか。 ※諸外国でも、全額税の制度は一般的に所得制限が設定されている。 ② 既に保険料を払った者（主に60歳以上）にとっては、税の追加負担が発生するが、納得が得られるか ※【移行期間中の取扱いが問題となる典型的なケース】アを参照 ③ 制度移行前の保険料納付実績と移

	<p>性や効率性をどう高めるのか（特に、女性が1号、2号、3号被保険者として頻繁に移動する状況に的確に対応できるか）</p>	<p>行後の税負担について公平性を確保するには、長期にわたって複雑な移行措置をとる必要がある</p> <p>※【移行期間中の取扱いが問題となる典型的なケース】イを参照</p> <p>④ 企業が負担してきた分（約3.7兆円(平成19年度内閣府試算値)）の取扱いをどうするか。</p>
--	--	--

※【移行期間中の取扱いが問題となる典型的なケース】

ア. 移行前に保険料を完納していたケース

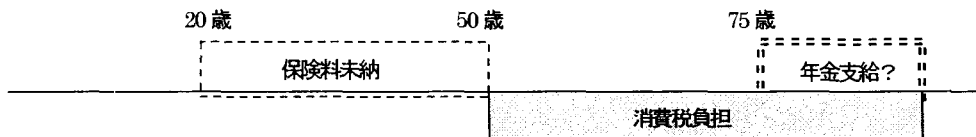
- 制度移行時に60歳の者で、移行前に40年間保険料を完納していた場合



- 現行制度では負担せずに済んだ、60歳以降の消費税負担分が「追加的な負担」となる
- 既に年金を受給している者についても同様の問題(年齢によって影響は異なる)

イ. 移行前に保険料を未納していたケース

- 制度移行時に50歳の者で、移行前に保険料未納だった場合



- 現行の25年納付を要件とすると、75歳まで年金支給されない
- 保険料未納であっても65歳から満額支給とすると、保険料を払い続けてきた人との公平が確保されない